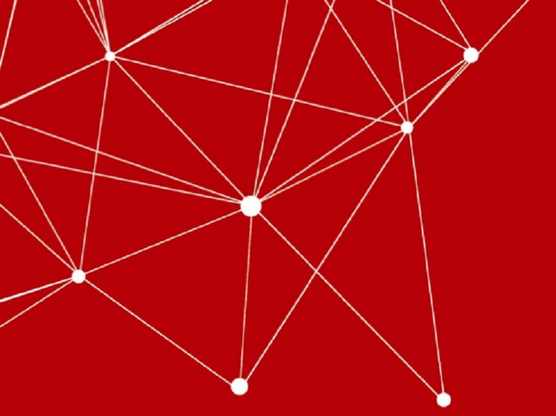
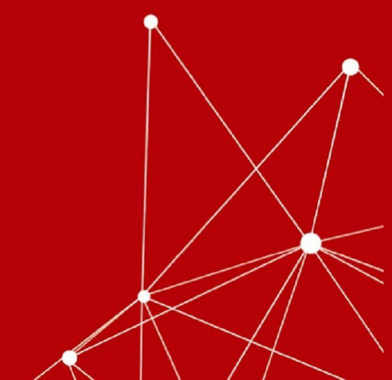


On Regional Government Competition

区域政府竞争

陈云贤　顾文静 / 著





说　明

本书电子版仅提供给高校任课教师使用，如有任课教师需要本书课件或其他相关教学资料，请联系北京大学出版社客服，微信手机同号：15600139606，扫下面二维码可直接联系。

由于教材版权所限，仅限任课教师索取，谢谢！



区域政府竞争

陈云贤　顾文静　著



图书在版编目(CIP)数据

区域政府竞争/陈云贤，顾文静著. —北京：北京大学出版社，2017.4
ISBN 978-7-301-28185-7

Ⅰ. ①区… Ⅱ. ①陈…②顾… Ⅲ. ①地方政府—行政管理—研究—中国
Ⅳ. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 052314 号

书　　名	区域政府竞争 QUYU ZHENGFU JINGZHENG
著作责任者	陈云贤　顾文静　著
策划编辑	李　虎
特约编辑	林德荣
责任编辑	翟　源
标准书号	ISBN 978-7-301-28185-7
出版发行	北京大学出版社
地　　址	北京市海淀区成府路 205 号　100871
网　　址	http://www.pup.cn　新浪微博：@北京大学出版社
电子信箱	pup_6@163.com
电　　话	邮购部 62752015　发行部 62750672　编辑部 62750667
印 刷 者	
经 销 者	新华书店
	787 毫米×1092 毫米　16 开本　13.5 印张　300 千字
	2017 年 4 月第 1 版　2017 年 4 月第 1 次印刷
定　　价	38.00 元

序

经济的全球化和区域经济的发展，是 21 世纪的重要事件。尤其是全球区域经济的竞争与融合，推动了经济的全球化进程，最终推进了全球经济的繁荣与发展。

从经济理论研究的角度来说，对区域经济发展理论的研究，已经引起越来越多的经济学家关注。十几年来，陈云贤博士一直致力于这方面的研究，并把研究的焦点放在区域经济发展背后的区域政府，先后出版了《超前引领——对中国区域经济发展的实践与思考》《论政府超前引领——对世界区域经济发展的理论与探索》《中观经济学——对经济理论体系的创新与发展》，到现在这本《区域政府竞争》。

我们把资源分类作为区域政府竞争分析的出发点。根据区域政府经济发展、城市建设、社会民生的三大职能，把区域资源分为“可经营性资源”“非经营性资源”和“准经营性资源”三类。按照这个分类，与经济发展相对应的资源在市场经济中称为可经营性资源，即产业资源，经济学对应此类资源的行为主体主要为企业；与社会民生相对应的资源在市场经济中称为非经营性资源，即社会公益、公共产品资源，经济学对应此类资源的行为主体主要为区域政府；与城市建设相对应的资源在市场经济中称为准经营性资源，即城市资源，经济学对应此类资源的行为主体既可为企业，又可为政府。各区域城市资源，主要用于保证国家或区域社会经济活动正常进行的公共服务系统，以及为社会生产、居民生活提供公共服务的软硬件基础设施。之所以称与城市建设相对应的资源为准经营性资源，是因为这一部分在经济学中还是“模糊板块”，在传统经济学中归类为政府与市场的“交叉领域”地带，即可由企业来承担、也可由政府来完成的经济发展社会民生事业。

围绕三种不同类型资源的界定和配置能力，可以把市场和政府各自分为弱式、半强和强式三种类型。从资源配置的角度看，弱式有为政府主要对“非经营性资源”进行调节；半强式有为政府主要对“非经营性资源”和“可经营性资源”进行调节；强式有为政府除了对上述两类资源进行调节外，还对“准经营性资源”实施调节，政府已经能够和企业行为主体以及市场机制相辅相成，实现资源的最优配置。这样的政府，可以称之为“有为政府”。

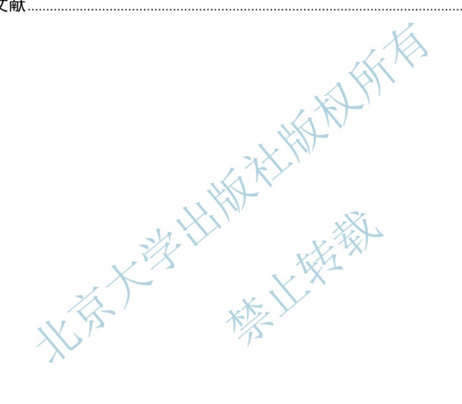
根据这一逻辑，区域政府竞争的主要领域是在“准经营性资源”的配置和调节上。区域政府既要做好“准国家”角色进行宏观调控，又要按照“准企业”角色参与区域市场竞争。区域政府能否在“准经营性资源”的配置和调节上超前引领，取决于区域政府创新能力，它集中表现在其理念创新、制度创新、组织创新和技术创新所体现出来的政策及措施上。

如果把经济发展过程分为“要素驱动型”“投资驱动型”“创新驱动型”和“财富驱动型”四个阶段的特征，那么对应的区域政府理念创新、制度创新、组织创新和技术创新在不同阶段有不同侧重点，而制度创新和技术创新的有效结合是创新驱动阶段区域政府的主要竞争力，全面创新将成为区域政府在财富驱动阶段经济推动的主流。

“强市场”和“强政府”组合而形成的“双强机制”模式意味着区域政府对三类不同资源配置模式的健全和完善，是现代市场经济的代表模式。市场发展程度由弱到强的三种模式与政府资源调节由弱到强的三种模式进行组合，可以形成 9 种不同模式。其中“强式有效市场”与“强式有为政府”组合而成的“双强机制”模式出现，意味着开启了现代市场经济的成熟时代，是市场经济发展的最高级阶段。成熟市场经济是“有为政府”+“有效市场”的高效组合和运行的经济。

本书最后提出了“构建全球经济发展新引擎”的理念。“有为政府”+“有效市场”的成熟市场体系，要求推动提升与充分发挥企业竞争配置产业资源、政府竞争配置城市资源的作用，构建全球“有形要素”与“无形要素”相结合的全球投资新引擎、全球创新新引擎和全球规则新引擎。全球投资新引擎包括推进供给侧结构性改革、加大基础设施投资建设、提升金融配套能力等；全球创新新引擎包括思想性公共产品理念创新、物质性公共产品技术创新、组织性公共产品管理创新、制度性公共产品规则创新；全球规则新引擎包括和平稳定的国际安全秩序规则、公平效率的国际经济竞争规则、合作共赢的国际共同治理规则。这些新引擎的构建将对全球经济治理与发展起到重要作用。

当前，以习近平同志为核心的党中央按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略部署，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，适应经济发展新常态，努力把中国特色社会主义建设事业推向新高度。这为中国的经济学者提供了难得的机遇和条件，我们应立足当代中国实践，汲取中华文化精华，瞄准世界学术前沿，推进经济学理论的创新和突破，最终走向国际，引领发展。


北京大学出版社版权所有
禁止转载

第一章 区 域 政 府

一、区域政府界定

(一) 区域政府内涵

区域，是一个多侧面和多层次且相对性极强的概念。可以从多个角度来理解。从政治学的角度看，区域是国家管理的行政单元；从社会学的角度看，区域可以被看作是具有相同语言和相同信仰及民族特征的人类社会聚落；地理学则把区域定义为地球表面的地域单元；经济学认为区域是指拥有多种类型的资源，可以进行多种生产性和非生产性社会经济活动的一片相对较大的空间范围，包含三层含义：①区域是个相对概念。在总体范围确定的前提下，区域才会存在，比如针对全球而言，各大洲或各个国家可以看作是区域，而针对一个国家而言，区域可以指国中的各个地区，等等；②区域不是自然形成的，而是客观事物在人的脑子里反映的结果，是人类观念形态的东西；③区域政府具有共通性，即具有其共性的一面，不同的标准产生不同的区域划分。

区域政府[①]，是指管理一个国家行政区域事务的政府组织，通常对应于国家政府(在联邦制国家，即称“联邦制府”)的称谓。中国的区域政府除特别行政区域外，分为省级、地市级、县级和乡镇级。完整意义上的区域政府由三个要素构成：一是相对稳定的地域；二是相对集中的人口；三是相应的区域治理机构。

政府，最主要特征就是它的公共性和强制性。政府的公共性特征主要表现在

① 本书阐述的“区域政府”，主要是指一个国家内各行政区域事务的政府组织，而对全球范围内各个国家作为区域政府主体的职能作用暂且不论。

它是整个社会的正式代表，是在一个有形的组织中的集中表现，因而它集中反映和代表整个社会的利益和意志。作为政府区域层次结构的有机组成部分，区域政府无论是单纯作为国家政府派出的代表机构，还是作为具有相对行为权力的实体，其服务于区域整体的公共性特征都是类同的。政府的强制性特征除了立法权、司法权和行政权三项“超经济的强制”权力外，还表现为具有“经济性强制”的权力，这种权力集中表现为区域政府所拥有的财权、事权和资源配置权。

区域政府“超经济强制”的权力和“经济性强制”权力取决于区域与国家博弈结果，以及自身经济社会发展的实力。这样，摆在区域政府面前便有两种不同类型的权力：一是政治权力，即“准国家”的权力，指利用国家政权的力量，通过税收、工商、公安、市场监管等手段保证区域公共开支，维护正常市场秩序，并可通过行政立法、司法等手段以保证其公正、公开、公平性。二是经济权力，即“准企业”的权力，指依靠自身拥有的财权、事权和资源配置权获取相应的收益。如区域国有独资企业、控股企业、参股企业、土地、矿产、资源及政策实施等都是这种经济权力的有效组织形式。

世界有单一制和复合制两种国家结构形式，国家结构形式不同，区域政府职能具有一定差别。单一制国家，是以按地域划分的普通行政区域或自治区域为组成单位的国家结构形式，国家政府享有最高权力，区域政府在国家统一领导下、在宪法和法律规定的权限范围内行使其职权，接受国家政府监督，但处置本地事务拥有一定自主权，上级只通过政策、法律等手段进行引导和监督。英国、法国、中国、日本、意大利等属于单一制国家类型[①]。复合制国家则是由两个或两个以上成员国或邦、州、省通过契约组织起来的各种国家联合或联盟，国家整体与其组成部分的权限范围由宪法规定，区域政府在各自规定的权限范围内享有高度自治的权力，并直接行使于民众，相互间不得进行任何干涉。由于每一区域政府都根据自己在体制结构中的行政地位和活动范围来履行职责，所以作为个体的区域政府与整体之间，各个区域政府之间，它们的利益和行为方式不可能完全一致，彼此之间围绕自身的利益处置事务。美国、澳大利亚、加拿大、德国、巴西等国家

① 单一制国家类型(unitary government type)：是一种国家结构形式，由若干不享有独立主权的一般行政区域单位组成统一主权国家的制度，地方行政区不是一个政治实体，不具有任何主权特征。

都属于复合制国家类型[①]。无论是单一制还是复合制国家类型，都存在国家政府在技术上很难以较低的管理成本实现一体化的问题，因此就必须通过区域政府来有效地测定区域需求解决区域问题。区域政府的地位得以重要与凸显。

相对于国家政府和区域非政府主体(指居民、企业和其他团体)，区域政府的功能和地位具有两个显著特点：一，区域政府是国家政府和区域非政府主体的双重利益代表；二，区域政府是国家政府与区域非政府主体信息互通的中介和桥梁。区域政府的上述两个特点，决定了其在国家政府和区域非政府主体之间所扮演的双重角色。一方面，区域政府代理国家政府，实行对本地区经济的宏观管理和调控，即“准国家”的角色，代表国家引领调控促进发展；另一方面，区域政府代理本地区的区域非政府主体，争取国家的支持，调配本地区资源，通过制度、组织、技术等创新，实现本地区经济利益最大化，即“准企业”的角色。

自各国政府从财税改革、金融改革等一系列重大改革中表现出来的向区域政府的行政性分权以来，区域政府完成了向相对独立的利益主体的转换。经过多年来市场化取向的改革，区域政府的自主权和经济实力都在不断地增强。事实上，区域政府已经成为相对独立的经济主体。这样一种双重身份决定了区域政府在社会经济活动中，处于一种特殊的领导与被领导的双重地位。一方面，作为区域经济的决策者和准微观主体，它与国家政府相对应，力图实现自身更多的经济利益；另一方面，作为国家管理体系中的一级组织和国家政府的执行者，它又与市场和企业相对应，力图实现区域宏观经济稳定。

(二) 区域政府特性

按照传统的西方经济学的解释，无论国家政府还是区域政府， 政府只做市场做不了的事，意即只在市场失灵的情况下进行边缘性调控，行为上应当是消极被动的，维护市场秩序是政府的主要职责。但包括中国在内的一些国家的经济发展实践表明，现代市场经济中，政府这个角色具有一定的复合性，即单个政府的秩序维护者定位和多个政府间的市场竞争者角色。当政府作为一个独立个体面对自己的管辖区时，较多从事宏观调控的行为，但当作为区域性政府面对其他区域政

① 复合制国家类型(composite state type)：是指由几个国家或若干个相对独立的政治实体，通过一定的协议联合组成的统一国家或国家联盟。复合制分为邦联制和联邦制两种形式。

府时，就转化为竞争者身份，积极主动地参与到更大范围的市场竞争中来，也可以把其称之为“竞争性区域政府体系”。这些区域政府间的竞争既丰富了政府角色，也未打破市场作为资源配置决定性因素的规律，一个自由竞争的市场和一个复合角色的区域政府体系构成了现代市场经济的两大支柱。

鉴于区域政府对内对外角色的复合性，对区域政府的研究就必须从微观宏观两个侧面入手，一方面以其收入分析为出发点，向宏观方向延伸至其收入水平决定的因素，包括区域产业结构、区域经济增长等；另一方面向微观方向延伸至区域政府最优化行为的分析，包括竞争、激励、代理等，并从区域政府的这一特殊属性来研究如何促进区域政府职能、促进“超前引领”作用发挥的政策体系，形成区域政府竞争的完整理论体系。本书将区域政府的特殊性质归纳为四个要点：资源有效配置“双强机制”理论、市场竞争“双重主体”理论、区域政府“双重角色”理论、区域政府“超前引领”(GFL)理论。

1. 区域政府的“超前引领”职能(Government Foresighted Leading，GFL)

让市场做市场该做的事，让政府做市场做不了和做不好的事。二者都不能空位、虚位。政府的“超前引领”作用，就是要充分发挥政府的经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则和市场力量，通过引导投资、引导消费、引导出口的作用，运用价格、税收、利率、汇率、法律等手段和引领制度创新、管理创新、技术创新等方式，有效配置资源，形成领先优势，促进科学发展和可持续发展。

2. 区域政府的“双重角色”属性

区域政府同时具有“准国家”和“准企业”的角色。区域政府代理国家对本区域经济加以宏观管理和调控；同时，区域政府又代理本区域的非政府主体，与其他区域展开竞争，以实现本区域经济利益最大化。

3. 市场竞争的“双重主体”体系

基于区域政府间的积极竞争，在整个市场经济体系中存在着“微观企业”和“区域政府”这两个双重竞争主体。不但自然人和企业法人可以成为市场主体，区域政府也可以成为参与竞争的市场主体。企业与区域政府在不同的层面上进行各自的竞争。

4. 成熟市场经济的“双强机制”运行

成熟的市场经济体应该是“强式有效市场”+“强政府”的经济体系——即以“强式有效市场”来有效配置资源，以“强政府”来营造和保护好市场环境。“强政府”不是为了代替“强式有效市场”，“强式有效市场”同样需要“强政府”作保障。有了“双强”，才能纠正“市场失灵”，减少“政府失灵”。

(三) 区域政府职能

纵观世界各国政府，稳定、发展、对突发事件的处置，是其三大任务。

纵览各国区域政府，经济发展、城市建设、社会民生，是其三大职能。中国的改革开放，区域政府在其中作出努力的探索，发挥出积极的作用。

关于经济发展。早在 2005 年，(中国)广东顺德区域生产总值 601 亿，第二产业比重占 61%，而其中家用电器和家用电子又占工业总产值 70%，并且家电行业又主要由美的、科龙、格兰仕三家巨头相对垄断的状况，为引导和改变这一由单一产业、个别企业可能经营不善而引发区域经济危机或经济风险的问题，区域政府结合实际，科学提出并实施“三三三”产业发展战略——即引导和扶持第一、第二、第三产业协调发展；在每一个产业中，引导和扶持三个以上的支柱行业；在每一个行业中，引导和扶持三个以上的龙头企业；完善产业链，形成产业集群，促进可持续发展[①]。面对大量中小微企业成长过程基础不强，资金短缺等问题，顺德区域政府创新思维，设立中小微企业信用担保基金——即区域政府安排定额财政专项资金，与专业担保机构和商业银行联手合作，为那些因缺乏足够抵押物而难以从银行获取贷款的成长型中小微企业提供担保和贷款[②]。实践证明，顺德政府在经济领域的引导、调节和预警，促进了区域第一产业精细发展、第二产业提升发展、第三产业加快发展，形成了传统产业的改造提升，新兴产业的培植壮大和高新技术产业的迅猛成长，大中小企业梯度形成，产业集群优势互补，至今为止它仍然保持着中国 2800 多个县域经济中领头羊的地位。西方发达国家，也在加大措施引导、促进和调节经济产业发展。国家制造业创新网络计划(National Networks

① 详见陈云贤著《超前引领》第 15～32 页，北京大学出版社 2011 年版。

② 详见陈云贤、邱建伟著《论政府超前引领》第 114～116 页，北京大学出版社 2013 年版。

of Manufacturing Innovation，NNMI)，就是美国实施其“再工业化”战略的重要举措之一。在国际金融危机后，美国制定了《重振美国制造业框架》，通过了《制造业促进法案》，2011 年 6 月启动了“先进制造业伙伴计划(AMP)”；2012 年 3 月启动了“国家制造业创新网络计划(NNMI)”——即由多个具有共同目标、相互关联但又各有侧重的制造业创新研究院(IMI——Institutes for Manufacturing Innovation)所组成[①]，计划投入 10 亿美元在全美各地先建立 15 个 IMI；2013 年 7 月又进一步提出十年内使 IMI 达到 45 个，并在 2015 年财年预算案中推进实施。其主要特点：一是根据国家战略目标作导向进行建设，并根据区域和产业需求相对独立的组织研发项目；二是以资源优化和再布局作核心，通过“自上而下”和“自下而上”的结合实现已有创新资源的整合；三是以公私合作为保障，联邦政府相对稳定的前期支持，大学、私营机构等配套资金跟进；四是以网络化治理作支撑，每个 IMI 链接区域、联邦和国际创新资源，NNMI 通过建立领导理事会总体推动之间的协调合作。从而在政府与市场的接序中，在优化政府投资与协调多方利益关系中，发挥了政府投资引导作用和杠杆效应，引领了产业研发方向，促进了高端制造业布局，加速了创新和商业化进程。英国 KTP 计划(Knowledge Transfer Partnership)，即英国知识转移伙伴计划，2003 年通过支持企业和学术机构之间的伙伴关系，以掌握一定知识和技术的人才为媒介，实现知识、技术、技能从研究机构向企业转移，从而帮助企业提升创新能力。KTP 计划资金既来源于政府和公共机构的公共资金，又来自于企业的配套资金，设立申请标准和审批程序，确立实施和验收评价，拓展了对企业提供的服务，带动了企业的创新投入，整合了人才、企业、机构创新资源，促进了产业结构提升与发展。

关于城市建设。(中国)广东佛山至 2006 年止，借助改革开放之势，用 3 倍的建设用地增加率换取了 30 倍的经济增长，同时也直面严峻现实——土地供需矛盾凸显，已成为未来城市发展的主要瓶颈。佛山政府在实践中不断摸索，于 2007 年出台《关于加快推进旧城镇、旧厂房、旧村居改造的决定》，(简称“三旧改造”)，2009 年出台《佛山市三旧改造专项规划(2009—2020)》，正式推出全市“三旧”用地 25.3 万亩，按照“政府出政策、所有者(使用者)出土地，开发商出资金”的市

① IMI 是一种产学研合作伙伴关系，由美国联邦、州或者地方政府支持成立。每个 IMI 都聚焦于特定的领域，重点是将公私资源结合在一起，营造更加有活力的国家创新生态系统，目标是加快把发明转化成产品，同时加速中小企业的发展。

场化改造模式，头三年就成功引入社会资金357亿元，启动“三旧”改造项目730个，项目占地约3万亩，新增建筑面积达2399万平方米。“政府推动、市场运作、企业参与”的城乡“三旧”改造，迅速改善了区域建设面貌，大大提升了土地使用效率，同时促进了土地利用结构和产业结构的调整与完善，被广东和国家推广为“佛山经验”[①]。紧接着，2010年，佛山政府提出“四化融合，智慧佛山”建设，以信息化带动工业化、以信息化提升城镇化、以信息化加快国际化，全面提升佛山城市综合竞争力。通过大力发展智能交通、智能环保、智能土地监控、智能治安、智能城管、智能教育、智能医疗、智能文化、智能商务、智能政务等，全面实现城市安全、高效、便捷、绿色、和谐的目标，推动了佛山区域的工业化转轨、城市化加速、国际化提升[②]。城市治理现代化，政府在其中扮演重要角色，也是西方发达国家离不开的话题。例如德国“工业毒都”的涅槃，鲁尔工业区带来德国经济巨大贡献的另一方面，就如何治理污染问题，北威州和德国政府制定纲要，从1968年到1979年，再到1989年，漫长的产业结构调整、发展新兴产业到工业遗产的生态改造、生态修复、环境改善“三部曲”，最终实现了传承区域文化、产业转型升级、改造基础设施、城市提升发展，老工业区成为宜居、宜商、宜发展的新型城市工业区。

关于社会民生。(中国)广东省政府提出2016年十件民生实事：①巩固提升底线民生保障水平；②加大对困难弱势群体帮扶力度；③强化低收入住房困难群体住房保障；④改善农村生产生活条件；⑤改善基层医疗卫生服务；⑥促进教育资源公平均衡配置；⑦促进创业就业；⑧加强污染治理和生态建设；⑨强化公共安全保障；⑩抓好防灾减灾[③]。可谓件件具体，事事落实。而始于20世纪60年代的韩国新村运动，面对当时农民比例占约70%，农业一度处于崩溃边缘的现状，韩国政府提出开展复兴农业的新村运动，运用政策导向和具体实物，扶持农村建设项目上马，支持农协自办合作金融，全力推进新村建设，创造出闻名遐迩的“汉江奇迹”，实现了经济腾飞，又可称为发达国家解决民生、解决城乡严重失衡的典型案例。

---

① 详见陈云贤著《超前引领》第128～131页，北京大学出版社2011年版。又见《人民日版》2016年5月23日头版头条刊发《珠三角辞三旧》

② 详见陈云贤著《超前引领》第47～56页，北京大学出版社2011年版。

③ 详见朱小丹《政府工作报告》2016年1月25日。

(四) 区域政府经济目标

作为微观经济主体的消费者和企业，关注的焦点是价格，通过价格信号来指导家庭和企业内部的消费与生产决策，以实现家庭消费的效用最大和企业利润的最大化。说到底，其所愿意关注和能够控制的范围仅在一个家庭或企业之内，属于个量经济范畴，至于企业、家庭之外的事务则完全不在控制之内，全部作为外部效应归属为市场失灵的范畴。而作为宏观意义上的政府关注的则是总量经济，指一个国家范围内的国民收入的实现和增长。对于某一区域、某一行业、某一集团的运行，宏观经济往往难于把握细节，当区域之间、行业之间发生经济关联时，常常是超出企业范围，但还尚不能达到国家进行宏观调控的地步，运行规律和经济效应不同于简单的宏观管理，这归属于政府失灵范畴。它这说明在微、宏观经济主体的关注目标中存在一个盲点，整个空白领域处于微观领域的企业难于企及的高度和宏观领域的国家无法掌握的细节。而这个区间就是区域政府的作用空间：介于宏观和微观、总量经济与个量经济之间，既是个量经济的集合，又是总量经济的分解。在这个区间内既能够进行超出企业行为范畴的地域性经济发展、又长于更细致的宏观调控行为，区域政府要实现的经济目标恰恰就在于此。

很显然，区域政府既要在跨越企业发展的层面又要在承载国家使命的层面上解决区域或行业、集团的生产和消费问题，在市场大背景下展开各区域之间的经济竞争，同时要对本地区的物价、就业、经济增长等问题进行宏观调控，这就演化成为区域政府的“双重角色”——类似企业的准生产经营者身份和类似国家政府的“准规划”调控者身份，“准企业”和“准国家”的“双重角色”实现了微观经济与宏观经济之间的承上启下，区域政府也因此成为中观层次上的经济目标的承担者。具体来看，区域政府的经济目标是以区域政府为主体的区域经济资源的优化配置和利用，包括区域资源的最佳配置和充分利用问题，也就是区域经济的市场竞争力和可经济持续增长问题。其主要内容包含以下几个方面。

1. 形成区域领先优势，优化资源配置

区域经济发展往往与区域政府之间的竞争有着紧密联系，区域政府在专业化市场的建立、产业结构的调整、高新技术的引进、研发立项、经济发展基础设施、企业投融资引导、外资引进上不遗余力，如果没有把市场作用机制扩大到区域政

府这个层面，没有在区域政府间开创性地引入市场竞争机制，这一切的政府行为是很难被激发的。

这种区域政府之间的市场竞争更多体现在区域政府的规划性和引导性上，对区域政府的战略定位、资源调动、规划统筹能力是极大的挑战，完全区别于自由放任主义、政府干预主义、凯恩斯政府干预主义的事中和事后调节，而是强调区域政府对区域经济发展的事前分析、预测、规划和调控，这种事前的引领作用是建立在对市场的充分认识和研判的基础之上，充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用。

2. 保证整体经济发展的稳定性和有效性

区域政府在“超前引领”上具有总体的长期的战略规划性和内部竞争的可控性与促进经济良性发展的有效性。这样的一个具有“超前引领”作用的有序竞争的区域政府体系大大增加了国家政府的决策空间，使国家政府从放任自由经济中或者从当年计划经济下的微观干预中，更多地集中于区域和产业的宏观规划与调控，更多地着眼于长期稳定的国家战略的发展与实施，而涉及具体的区域和行业的发展与调控，则交给了区域政府这样一个中观主体，以使其更准确、更有效地把握和实施对微观层面的引导和管理，兼顾整体经济发展的稳定性和灵活性。

3. 促进整个区域经济的科学可持续发展

区域政府具有主观能动性和灵活性，当发生大的经济震荡时，通过区域政府各个层次的逐层“吸收”，可以将震荡降低到最低程度。而当微观层面出现不良征兆时，区域政府可以及时干预，它可以弥补宏观层面鞭长莫及或者说“山高皇帝远”之缺憾。同时，区域政府也能完善国民经济控制系统，分散集中控制的风险。从改革的角度来看，中观调控系统在整个国民经济系统中具有不可替代的作用。根据控制论的观点，国民经济系统多目标最优化问题，归根到底是求函数的极值。在集中控制的条件下，函数自变量的个数急剧增加，使最优化系统空间的维数急剧增加，给精确的计算带来巨大的困难。同时，集中控制的结构具有高度刚性，系统对随机变化和环境变化的适应仅仅来自于它的中心。虽然，集中控制可以使系统长期保持稳定，但是系统的不变结构和其各部分进化创新的矛盾最后将发展到十分尖锐的地步。另外，集中控制还会降低系统工作的可靠性。一旦控制中发

生失误，各子系统都难以预防和纠正，从而使整个系统的状态恶化。如果不同层次的决策分别由不同的主体提出，各子系统具有较强的独立性，这就称为分级(或分散)控制。分级控制对权力的纵向分割，在很大程度上可以克服集中控制的上述弱点，能够适应环境和系统内的变化，使每个层次具有自主应变的功能。同时，子系统在大系统规则下有效运行，伴随着自行接受和处理的信息增加，其控制效率也随之提高。区域政府促进整个区域经济的科学可持续发展的目标得以实现。

二、区域政府竞争基本内涵

(一) 市场双重竞争主体理论下的区域政府竞争概念

市场“双重主体”的双层竞争理论是指市场中存在两个竞争主体，企业和区域政府，企业之间的竞争要遵循市场规律，区域政府之间也同样存在着竞争关系，于是就形成企业之间、政府之间的双层竞争体系，但企业和政府之间不存在竞争关系，也就是说这两个体系之间是独立运行的，但这两个体系在功能作用上相辅相成。

区域政府的“双重角色”决定了市场体系中的双重竞争主体机制。区域政府本身构成了区域竞争的主体；而区域政府竞争的客体则是指各区域政府之间通过市场进行竞争的对象，包括区域内的各种有形资源和无形资源；区域政府竞争的目的主要在于区域资源配置的最优化、区域经济效率和收益的不断提升。在竞争方式上，区域政府在优化资源配置和提高税收利用效率的前提下，为企业所提供的良好的技术服务、人才服务、资金服务、文化创导、创新扶持、政策引导、基础设施和打破有碍市场竞争机制的一切努力都将成为各区域政府竞争的主要方面。

(二) 企业竞争与区域政府竞争的联系区别

企业之间竞争主要表现为产业资源配置的争夺；区域政府之间竞争主要表现为城市资源配置的争夺；二者之间相对独立，两个体系相辅相成。其联系区别主要有以下几点。

(1) 竞争领域不同。①企业是微观经济学的主体，企业竞争主要表现为商品市场的竞争，它以产业资源配置为主。以厂商为主体的市场均衡理论是西方古典经济学的主导理论。企业以追求利润最大化为前提，供给、需求、市场均衡价格、完全竞争市场、垄断竞争市场、寡头垄断市场、不同市场结构不同竞争策略，等等，形成企业之间竞争表现形式。企业竞争是区域政府竞争的前提和基础。②区域政府是中观经济学研究主体，区域政府竞争主要表现为要素市场的竞争，它以城市资源配置为主。要素市场包括土地、资本、人才、产权、技术和信息等软硬件市场，区域政府一则通过掌握城市要素数量、质量、结构、布局提高竞争力；二则通过制定制度和政策举措来调控区域内要素配置，吸引或影响区域外要素流向，从而优化配置资源，提高区域竞争力。要素市场竞争影响着企业商品市场竞争。

(2) 竞争手段不同。①企业追求利润最大化，通过提高劳动生产率来有效影响成本、价格、供求、规模并通过优化配置企业资源促其成本最小化是其主要手段。②区域政府努力提高全要素生产率作为其可持续增长的主要手段。对于区域政府而言，经过拼土地、拼项目、拼资本等有形要素的简单扩张后，资本报酬递减这一瓶颈使得粗犷式经济增长难以为继。在区域所有的有形要素投入量保持不变时，区域政府通过以创新为核心的技术进步、资源配置、结构调整，以及制度、组织、法律、环境等无形要素的投入、增加和改善，将成为区域经济发展、城市建设的新的驱动力。

(3) 竞争路径不同。①企业以投入型增长为主导。企业绩效的持续提高来自于企业生产要素的不断投入，包括资本、劳动、土地、技术、企业家才能等。企业投入的策略初期呈现数量型外延扩张为主，到质量型提升阶段，再到拓展型管理阶段，持续和有效的投入成为关键。②区域政府以效率型增长为主导。从世界各国区域政府的发展实践来看，其经济增长路径经历过“要素驱动阶段”(也称配置资源阶段)、“投资驱动阶段”(也称提高效率阶段)和“创新驱动阶段”(也称可持续增长阶段)。区域政府优化组合资源(有形与无形)要素，其追求区域增长以效率型增长为主。

(4) 竞争导向不同。①企业以扩大需求侧为导向。企业竞争从市场需求出发，从市场需求、需求量、需求结构到企业战略策略，适应市场需求成企业生存和成败的关键。②区域政府以优化供给侧为导向。有效配置土地、资本、项目、技术、

人才等有形资源要素的供给，有效调节制定价格、税收、利率、汇率、法律等无形资源要素的供给，并通过制度创新、组织创新、技术创新等手段促进供给侧结构性改革是区域政府经济发展、城市建设、改善民生的确定方向。

(5) 竞争模式不同。①企业采取 ERP(Enterprise Resources Planning)，对企业物质资源、资金资源、信息资源、客户资源等进行有效一体化管理，并帮助企业在物流、人流、财流和信息流等方面实现跨地区、跨部门、跨行业有效协调与配置，围绕市场导向，有效集成资源，快速调剂功能、提高生产效率，从而有效提高企业竞争力。②区域政府可确立 DRP(Distract Resources Planning)，有效配置区域包括土地、人口、财政、环境、技术、政策等各种资源要素，按区域规划和战略实施安排与布局。它以系统化的管理思想和手段，围绕规划布局，判断市场变化，调配区域资源，提高区域竞争力，实现区域全要素生产率最优，从而实现区域经济社会的可持续发展。

三、区域政府资源配置模型(DRP)设计

(一) 资源概念

关于资源的概念，《辞海》中对其的解释是："资材之源，一般指天然的财源"[①]。联合国环境规划署对于资源的定义是：所谓资源，特别是自然资源，是指在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值的、以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件[②]。上述两种定义所描述的是狭义的资源，将资源限定在自然资源的范围内。阿兰•兰德尔在其著作《资源经济学》中给资源下的定义是：资源是由人发现的有用途和有价值的物质[③]。这种定义将所有有用途和有意义的物质都作为资源，又过于宽泛。杨秀苔和蒲勇健在其著作《资源经济学：资源最优配置的经济分析》中给出一种资源的定义：在一定时期、一定地点所具有的资源概念，指的是根据该时期人民大众消费偏好及科学技术水平，那些存在于该地点可

① 《辞海》在线词典 http://tool.gaofen.com/cihai/ziyuan7.htm

② MBA 智库百科，http://wiki.mbalib.com/wiki/资源

③ 阿兰•兰德尔. 资源经济学. http://bbs.pinggu.org/thread-367380-1-1.html

以作为经济活动的投入或潜在投入因素总和[1]。

我们认为，资源首先是一种投入要素，是人类社会一切活动的基础，这种要素可以是现存的也可以是潜在的，包括自然资源和社会资源；其次，资源具有其自身的价值，即经过人类的活动可以形成社会财富；最后，资源是一个整体的概念，它是相对于一定的国家、地区、部门或经济主体在一定时期内的经济活动而言。

(二) 资源配置概念及层次划分

资源配置问题是经济管理中的常见问题，资源配置就是对有限的、相对稀缺的资源进行合理配置，以便用最少的资源耗费，生产出最适用的产品和劳务，获取最佳的效益。通过资源合理的配置，配置主体可以利用有限的资源创造出更多更好的产品和服务；为实现供求平衡保证各类资源在不同产品与服务之间、同类产品与服务的不同品种之间以及同种产品与服务的不同生产者之间的有效合理利用提供了重要支撑。

资源配置主体包含微观、中观和宏观配置三个层次，具体如下所述。

(1) 微观层次是资源配置的最基础层次，是指具体的某一活动主体如企业、大学与科研机构、政府等，如何在其内部匹配与运用各种资源，以便高效率地产出相关成果，从而提高其经济与社会效益。这是一种较低层次上的资源配置，是建立在单个活动主体的运行基础之上的，关注在各活动主体内部的资源组合与使用，其目标是提高主体的产出水平。由于这一层次的资源配置以考察资源利用的直接收益、以资源的最有效利用为目标，活动主体本身对于产出效益的积极性和其资源组织与运用能力，是资源配置效果的决定性因素。

(2) 中观层次是资源配置的中间层次，即资源在部门和地区层面上的配置。这一层次配置的主体是从市场和区域政府的角度，综合分析考察本地区和本部门的现实情况，发挥优势力量，强化资源与生产的结合力度，从而提升区域和部门的整体效益。这个层次可以在较大的范围内比较直接和具体地发挥对资源配置的调节作用，是国民经济宏观调节与微观调节的桥梁和中间环节，同时也具有相当大的独立性。中观层次的配置效果不但影响微观层次的配置效率，也直接影响着

① 杨秀苔，蒲勇健. 资源经济学：资源最优配置的经济分析[M]. 重庆：重庆大学出版社，1993.8.

宏观层次的配置效率。本书将区域环境下的中观资源配置作为主要研究对象。

(3) 宏观层次是资源配置的最高层次，是指宏观调控国家管理职能部门在把握经济发展全局的前提下，对全社会的资源在不同区域、不同部门、不同行业、不同活动主体、不同活动过程、不同学科领域之间的分配。其目的是实现经济持续发展、社会和谐稳定、国家强盛、人民幸福安康，通过法律、法令和市场参数以及行政命令将宏观调节的指令和信息注入于资源配置其他两个层次之中，并对其进行方向性调节。

资源配置的三个层次密不可分，各自完成其任务并构成一个运行的有机整体。宏观层次是资源配置的规划和指导，中观层次更多地体现为资源配置的调节和优化，微观层次则是资源配置的实施。宏观、中观合理的规划和调控能对微观层次的实施充分发挥出方向性与保证性的作用。在中观层次和宏观层次中，中观层次的调控和优化常常是技术性的，受微观层次要素的制约影响较大；宏观层次所进行的规划指导常常是政策法规性的，受微观层次配置方式的制约影响作用较小，独立性较强。中观调节优化反作用宏观规划调控的同时，也对微观层次直接发挥作用。在资源总量一定的条件下，中观资源配置是否合理，会直接影响到微观资源的利用效率。同样，微观资源配置是否合理，是否具有效率，将直接关系到有限的资源能否得到充分利用，从而对中观也包括对宏观资源总量的配置产生影响。

(三) 区域政府资源分类

1. 直接资源与间接资源

从区域政府对资源的控制力角度可以把区域资源分为直接资源和间接资源。

直接资源是指区域政府可以直接调配的资源，如专属性的国有资源、财政收入、政府公职人员、政策资源等。区域政府对这些资源拥有绝对的使用权限，可以按照政府意志进行直接的配置。

间接资源则是泛指那些区域政府不能直接调配，但可以通过政策引导或调控的资源。比如属于私有产权范围内的资本、劳动力、土地、企业家才能等。这些资源的直接支配权在资源的实际所有者手中，但区域政府往往可以通过财政政策、收入政策、货币政策等手段调配这些私人资源的流向和使用效率，间接影响这些资源的配置效率。

2. 有形资源与无形资源

从资源是否可见以及是否能用货币直接计量的角度，资源可以分为有形资源和无形资源。

就微观企业而言，有形资源主要包括物质资源和财务资源。物质资源包括企业的土地、厂房、生产设备、原材料等，是企业的实物资源。财务资源是企业可以用来投资或生产的资金，包括应收账款、有价证券等。无形资源包括专利、技巧、知识、关系、文化、声誉及能力，也是稀缺资源，代表了企业为创造一定的经济价值而必须付出的投入。

无论长期还是短期，企业从来都是按照利润最大化原则进行资源配置，这些有形、无形的资源都需要计算长期和短期的总成本、总收益、平均成本、平均收益、边际收益和边际成本，然后按照长、短期利润最大化的要求进行产量的确定。当然处于不同的市场类型，上述原则会有调整，但都以资源的有效配置为前提，而且市场竞争越充分，资源配置效率就越高。

从区域政府所掌握和调控的资源体系来看，物质资源主要包括土地、矿山、森林和人口资源等实物资源；财务资源是区域政府可以用来投资的资金等。无形资源是指那些非物质性的、看不见摸不着的人文资源，如区域文化素质、区域政策体系及配套措施、区域产业分布及发展状况、区域科学技术发展状况及区域政府的管理能力等。相对于有形资源而言，无形资源具有更强大的力量，常常是区域竞争制胜的关键。实物和资金等有形资源有一定的先天性，但其稀缺性的约束力也是较大的，而长期形成的无形资源却可以不断开发和挖掘，其优势是很难简单复制和超越的。其中区域政府的管理能力是无形资源中最为关键的资源，其价值存在于各无形资源价值链的联系之中，对于其他有形和无形资源的配置效率起着至关重要的作用。这种区域管理能力决定了区域产出竞争力和区域调控竞争力。

各种有形资源与无形资源的配置决定了区域产出水平的高低，区域政府以区域资源的有效配置、达到最佳产出效率为目标，也就是说区域政府负有发展区域生产力的天然使命。

3. 可移动资源与非移动资源

从资源是否可移动，又可以把资源分为可移动资源与非移动资源。

可移动资源是指可以进行区域间流动的资源，包括金融资本、人力资本、技术资源等，这些资源的跨区域流动常常是受高利益或低成本的驱动所引发，最终会带来区域间的均衡发展，但在转移过程中也会制造新的区域间发展的不平衡，这些可转移资源的流向对区域竞争力的影响尤为关键，也是区域政府竞争的焦点。从人才资源来看，发达国家作为全球人才最重要的培养和就业基地，是高级人才资源最集聚的地区。但随着发展中国家经济快速发展及国内社会条件的改善，在全球人才环流中的吸引力不断提高，配合部分国家实施的更积极的人才战略，高端人才会出现回流的趋势。从技术资源来看，全球的专利申请主要集中在美国、日本、欧洲、中国和韩国五大专利局，各区域之间的技术交流和技术转移活动也日益频繁。从资本的转移来看，也主要是从发达国家向劳动力成本较低的发展中国家进行转移，但随着中国等国的人工成本的逐年提高，资本也开始出现向发达国家回流的趋势。

非移动资源主要是指土地、矿山、森林等无法流动的资源，属于区域自然禀赋的一部分。当然，当土地的产权清晰并可转让时，土地资源在某种程度上也可以实现结构上的可流动性，对于提高土地利用率和产出率较有作用。

4. 可经营性资源、非经营性资源、准经营性资源

21 世纪是经济发展、城市建设、社会民生同生同长、协同繁荣的世纪。纵观世界各国政府，稳定、发展、对突发事件的处置，是其三大任务。纵览各国区域政府，经济发展、城市建设、社会民生，是其三大职能。

政府三大职能的发挥，实践中表现为对区域资源的一种配置、一种管理、一种政策——即政府对区域中现实存在的自然资源、人力资源、资本资源、产业资源和城市资源等的经济学分类、优化配置与政策配套问题。

与经济发展相对应的资源——在市场经济中称为可经营性资源。它以各区域产业资源为主。由于经济地理和自然条件不同，决定其区域以三次产业中的某一产业为主导方向。当然在现实区域经济发展进程中，也不乏在发展第一产业或第二产业的过程中，伴随着强盛的物流业、会展业、金融业、旅游业、中介服务业和商贸零售业等第三产业的案例。西方经济学对应此类资源机构主要为商业企业。在中国，政府对应此类资源的管理机构有：(1)发展改革、统计、物价；(2) ①财政、金融、税务、工商，②工业、交通、安全、能源、烟草，③科技、信息、专用通信、知识产权，④商务、海关、海事、口岸、邮政、质检、外事、旅游；

(3)审计、国土监察、食品药品监督管理等。世界各国政府机构有同有异，但对此类资源配置政策原则主要是“搞活”——即①规划引导，②扶持、调节，③监督、管理。对于这一点的理论认识已很明白。

与社会民生相对应的资源——在市场经济中称为非经营性资源。它以各区域社会公益、公共产品为主，其中包括经济(保障)、文化、科技，历史、地理、环境，形象、精神、理念，应急、安全、救助，以及区域其他社会需求。西方经济学对应此类资源机构主要为社会企业。在中国，政府对应此类资源的管理机构有：①财政、审计、编制，文史、参事、档案，民政、社保、扶贫，妇女、儿童、残联、红十字会，民族、宗教、侨务等；②地质、地震、气象；③应急、安全、人防，人民武装、公安、司法、监察，消防、武警、边防、海防与打私等。世界各国此类管理形同名异，但对此类资源配置政策原则主要是社会保障、基本托底，公正公平，有效提升。这点实践认识也很一致。

与城市建设相对应的资源——在市场经济中称为准经营性资源。它以各区域城市资源为主。其主要为用于保证国家或区域社会经济活动正常进行的公共服务系统，以及为社会生产、居民生活提供公共服务的软硬件基础设施，包括交通、邮电、供电供水、园林绿化、环境保护、教育、科技、文化、卫生、体育事业等城市公用工程设施和公共生活服务设施等。其设施的软硬件水平，直接影响着一个国家或区域的外形、特征、品位、功能和作用。完善的软硬件基础设施将促进区域社会经济各项事业发展和推动城市空间形态分布和结构的优化。我们之所以称这类资源为准经营性资源，是因为这一部分在西方经济学中还是“模糊板块”，在传统经济学中归类为政府与市场的“交叉领域”——既可由市场来承担、也可由政府来完成的经济发展社会民生事业。在中国，政府对应此类资源的管理机构有：①国有资产、重大项目，②国土资源、环境保护、城乡建设，③人力资源、公共资源交易，④教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视、研究院所，⑤农业、林业、水利、海洋渔业等。

(四) 区域政府有效资源配置原理

1. 全要素生产率(TFP)提高是区域政府资源配置有效性的具体检验标准

1) 全要素生产率(TFP)含义

从经济学角度，全要素生产率(Total Factor Productivity，TFP)一般的含义为资

源(包括人力、物力、财力)开发利用的效率。从经济增长的角度来说，生产率与资本、劳动等要素投入都贡献于经济的增长。从效率角度考察，生产率等同于一定时间内国民经济中产出与各种资源要素总投入的比值。从本质上讲，它反映的则是某个国家(地区)为了摆脱贫困、落后和发展经济在一定时期里表现出来的能力和努力程度，是技术进步对经济发展作用的综合反映。全要素生产率(TFP)是用来衡量生产效率的指标，它有三个来源：一是效率的改善，二是技术进步，三是规模效应①。在计算上它是除去劳动、资本、土地等要素投入之后的“余值”，由于“余值”还包括没有识别的带来增长的因素和概念上的差异以及度量上的误差，它只能相对衡量效益改善技术进步的程度。

2) 全要素生产率(TFP)的产生与计算

全要素生产率(TFP)最初源于柯布-道格拉斯生产函数。1928 年，芝加哥大学经济学教授道格拉斯(P. H. Douglas)与数学家柯布(C.W.Cobb)合作，在研究分析大量历史数据之后，提出了著名的“柯布-道格拉斯(Cobb-Douglas)生产函数”，简称 C-D 生产函数②。

他们根据有关历史资料，研究了从 1899—1922 年美国的资本和劳动对生产的影响，认为在技术经济条件不变的情况下，产出与投入的劳动力及资本的关系可以表示为：

$$Y = AK^{\alpha}L^{\beta} \tag{1-1}$$

其中：Y 表示产量，A 表示技术水平，K 表示投入的资本量，L 表示投入的劳动量，α, β 依次表示 K 和 L 的产出弹性。

指数 α 表示资本弹性，说明当生产资本增加 1%时，产出平均增长 α%；β 是劳动力的弹性，说明当投入生产的劳动力增加 1%时，产出平均增长 β%；A 是常数，也称效率系数。通常情况下，有 $\alpha+\beta=1$。在柯布-道格拉斯生产函数早期的描述中，认为 A 是一个常数，而实际上，最简单的 C-D 生产函数描述的是某一时刻产出量与投入量之间的关系，因此，在 α 已知的情况下，可以计算出某一时刻的技术水平 A：

$$A = Y / (K^{\alpha}L^{\beta}) = Y / (K^{\alpha}L^{1-\alpha}) \tag{1-2}$$

C-D 生产函数的提出，使生产理论从抽象的纯理论研究转向了面向实际生产

① MBA 智库百科，http://wiki.mbalib.com/wiki/全要素生产率

② 龚曙明. 应用统计学(第二版修订本)[M]. 北京：北京交通大学出版社，2007.

过程的经验性分析，为现代经济学的发展奠定了良好的基础。但它也存在一定的缺陷，这是因为它的假设与实际情况往往是不同的。比如，技术进步对于不同的样本点所起的作用有可能是不相同的，同时，在生产函数研究中，经常以时间序列数据为样本，不同的样本点表示不同的时间，而技术的发展恰恰是与时间紧密相关的，因此，如果不将技术进步因素对于生产率的推动作用考虑进来的话，得出的结论就是不科学的，甚至是不正确的。

由于上述缺陷的存在，后来的研究者们在 C-D 函数的基础上作了大量的改进性工作，使得它更加具有实用性。而随着其应用层面的扩大，其理论价值和实用性被越来越多的学者所接受。在后续的研究中，丁伯根(J. Tinbergen)、索洛(R.M.Solow)、丹尼森(E・Denison)以及美国著名经济学家乔根森等都为柯布-道格拉斯生产函数的研究做出了大量的贡献。

1942 年，荷兰经济学家丁伯根(J. Tinbergen)提出在生产函数中加入时间指数趋势项以测定技术进步，将原 C-D 生产函数中的常数 A 换成一个时变参数 A^t，并将其设为指数形式：$A^t = A_0e^{rt}$（A_0,r 为常数)，同时，资金和劳动力投入都是各个时期的数据 $K(t)$、$L(t)$，从而原 C-D 函数可以转化为：

$$y(t) = A_0e^{rt}K(t)^{\alpha}L(t)^{\beta} \tag{1-3}$$

这就是丁伯根的动态 C-D 生产函数，这一动态模型改变了 C-D 生产函数仅能描述在某一恒定技术水平下生产要素资源配置状况及其与产出量之间的关系，并使生产领域技术进步的测算成为可能。

1957 年 R. Solow 在一般生产函数的表达式中引入了一个一般技术系数，得出了技术进步的显式表达，创立了测定技术进步的余值法，并在此基础上基于产出增长型中性技术进步假定得到了著名的增长速度方程：

$$\frac{\dot{y}}{y} = \frac{\dot{A}}{A} + \alpha\frac{\dot{K}}{K} + \beta\frac{\dot{L}}{L} \tag{1-4}$$

该方程表明，产出的增长是由资本、劳动投入量的增加和技术水平的提高带来的。

1957 年美国经济学家罗伯特・索洛(R・Solow)在《经济学与统计学评论》上发表了《技术进步与总量生产函数》一文，论文统一了生产的经济理论、拟合生产函数的计量经济方法，第一次将技术进步因素纳入经济增长模型。在定量研究中，索洛将人均产出增长扣除资本集约程度增长后的未被解释部分归为技术进步

的结果，称其为技术进步率，这些未被解释的部分后来被称为“增长余值”(或“索洛余值”)。在该文中，Solow 提出了如下改进的 C-D 生产函数模型：

$$Y = A(t)K^{\alpha}L^{\beta} \tag{1-5}$$

关于 $A(t)$ 的形式，通常有两种设定：

$$A(t) = A_0(1+\lambda)^t \tag{1-6}$$

$$A(t) = A_0 e^{\gamma t} \tag{1-7}$$

对于公式(1-6)，λ 具有明确的经济含义，它表示技术进步率；而公式(1-7)中，γ 则没有明确的经济学含义。但是，如果技术进步率非常低，也就算是说当 $\lambda \to 0$ 时，有：$\ln(1+\lambda)=\lambda$，此时：

$$\ln\left(A_0(1+\varphi)^t\right) = \ln A_0 + \ln(1+\varphi)^t = \ln A_0 + t\varphi \tag{1-8}$$

$$\ln\left(A_0 e^{\gamma t}\right) = \ln A_0 + t\varphi \tag{1-9}$$

所以也可以将后一种表达式中的 γ 看作为技术进步速度(实际上 γ 除体现技术对经济增长的贡献外，也含有政策、教育、品牌等对经济增长的影响因素)。改进的 C-D 生产函数模型的表达式为：

$$Y = A_0(1+\varphi)^t K^{\alpha}L^{\beta} \tag{1-10}$$

$$Y = A_0 e^{\varphi t} K^{\alpha}L^{\beta} \tag{1-11}$$

除了以上两种模型之外，改进的 C-D 生产函数还有其他的表达形式，推导如下：对公式(1-11)等式两边同时取对数，得：

$$\ln Y = \ln A_0 + \varphi t + \alpha \ln K + \beta \ln L \tag{1-12}$$

对公式(1-12)两边的 t 进行求导，得：

$$\frac{\mathrm{d}Y}{Y\mathrm{d}t} = \varphi + \alpha\frac{\mathrm{d}K}{K\mathrm{d}t} + \beta\frac{\mathrm{d}L}{L\mathrm{d}t} \tag{1-13}$$

由于所搜集的数据在时间上是离散的，因此在所取时间间隔较小的情况下，可用差分方程近似地代替微分方程：

$$\frac{\Delta Y}{Y\Delta t} = \varphi + \alpha\frac{\Delta K}{K\Delta t} + \beta\frac{\Delta L}{L\Delta t} \tag{1-14}$$

公式(1-14)中的 $\frac{\Delta Y}{Y\Delta t},\frac{\Delta K}{K\Delta t},\frac{\Delta L}{L\Delta t}$ 可以利用样本观测值直接求得，然后采用多元线性回归方法并能得到 φ,α,β 的值，这样所得到的结果与利用公式(1-12)所求的相应估计值相差很大，而且如果用实际观测数据来检验非线性回归方程(1-14)，会发现绝大部分结果都不相符合，这是因为通常计算时，所取的 t 值一般都是 1 年，

时间跨度比较大，而一年之内，技术变化可能是相当大的，这就导致了结果的不稳定，因此偏微分方程在应用时就收到了限制。

回过头看公式(1-14)，令：$\dot{Y}=\frac{\Delta Y}{Y\Delta t},\dot{K}=\frac{\Delta K}{K\Delta t},\dot{L}=\frac{\Delta L}{L\Delta t}$，从而索洛的余值增长方程可表示为：

$$\dot{Y}=\varphi+\alpha\dot{K}+\beta\dot{L} \tag{1-15}$$

式中$\dot{Y},\dot{K},\dot{L}$分别表示产出增长率、资本投入增长率、劳动投入增长率。α,β分别是产出对资本投入和劳动投入的弹性，φ是全要素生产率(TFP)增长率。将增长方程移项变形得到：$\varphi=\dot{Y}-\alpha\dot{K}-\beta\dot{L}$，即全要素生产率(TFP)是产出增长率与资本投入增长率、劳动投入增长率的加权线性组合之间的差额。后来索洛把这个差额称为“增长余值”，也就是我们常说的“索洛余值”。索洛认为增长余值的变化是由技术进步带来的。

索洛余值的意义在于它扩展了一般生产函数的概念，它将技术进步这一生产要素引入到了生产率的分析之中，进而建立了全要素生产率(TFP)增长率的模型，从数量上确定了产出增长率、全要素生产率(TFP)增长率与各要素投入增长率的产出效益之间的联系，同时从增长方程中可以确定各种生产要素投入对经济增长的贡献。而综合上述理论，定义全要素生产率为：全要素生产率(TFP)的提高意味着区域政府资源配置的重点在“质量”而非“数量”上，它成为区域政府资源配置有效性的具体检验标准。而带动全要素生产率的“技术进步”包含了制度、管理、技术进步、组织创新、理念、专业化和生产创新等。

2. 帕累托最优是区域政府资源配置有效性的理论参照标准

帕累托最优是指资源配置的一种理想状态，假定固有的一群人和可分配的资源，从一种分配状态到另一种状态的变化中，在没有使任何人境况变坏的前提下，使得至少一个人变得更好。当不使任何人利益受损，却可以让某人收益增加的改进叫帕累托改进。当改进到这样一种状态，即不存在帕累托改进可能的状态，称为帕累托最优状态。帕累托最优包含三个方面：生产的帕累托、交换的帕累托、生产和交换同时的帕累托，三方面对应实现条件是边际产品转换率必须相等，边际替代率必须相等，产品边际替代率与边际产品转换率相等[①]。

① 新帕尔格雷夫经济学大辞典，英国麦克米伦出版公司，1981。

帕累托最优是站在效率的角度来衡量资源配置的结果，从社会福利的角度来界定公平，因此帕累托最优是效率意义上的公平。但是，在现实经济活动中绝对的帕累托最优是不存在的。帕累托最优的假设前提是完全竞争的市场经济体系和每个人相同且不变的消费偏好，但完全竞争的市场经济体系在现实中是不存在的，不同的人也有不同的主观偏好，而且一个人的需求和偏好也在不断变动中。这些现实情况都说明了帕累托最优只是一种理论上假设。但是通过效率的提高可以最大限度地接近帕累托最优，所以，帕累托最优的标准对判断区域经济制度和政策是否有利于优化资源配置还是具有十分重要的意义的。以下以无约束条件下资源分配的帕累托最优状态为例进行说明：

假定整个经济中有 M 个消费者、K 种资源，第 k 种资源的单位成本为 C_k，对第 m 个消费者分配第 k 种资源的数量为 X_k^m（$m=1,2,\cdots,M,k=1,2,\cdots,K$），为决策变量。第 m 个消费者的效用为 U^m，其表达如下：$U^m=U^m\left(X_1^m,X_2^m,\cdots,X_K^m\right)$，则资源配置实现帕累托最优的充分条件(二阶条件)为：$\mathrm{d}^2U^m<0\left(m=1,2,\cdots,M\right)$，必要条件(一阶条件)为：$\mathrm{d}U^i=\mathrm{d}U^j=0\left(i,j=1,2,\cdots,M\right)$，即：

$$\frac{\partial U^i}{\partial X_l^m}\Big/\frac{\partial U^j}{\partial X_n^m}=C_l/C_n=-\frac{\mathrm{d}X_n}{\mathrm{d}X_l}=MRS^i_{X_l^iX_n^i}=MRS^l_{X_l^jX_n^j} \tag{1-16}$$

式中，$i,j=1,2,\cdots,M$，$i\neq j$，$l,n=1,2,\cdots,K$，$l\neq n$，这意味着当资源配置达到帕累托最优时，不同消费者对同一资源的边际效用相等。

帕累托最优意味着资源配置实现效率上的最大公平，也是区域资源配置是否有效的重要理论参照标准。

3. 区域全要素生产率(TFP)比较

表 1-1 是根据公式(1-16)计算各区域 1999—2006 年度的全要素生产率及其平均增长率。

表 1-1　主要国家 1999—2006 年间的 TFP 及其平均增长率

国家/年份	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	平均值	年均增长率(%)
挪威	31.005	30.649	31.587	35.815	41.383	42.178	42.405	40.136	36.895	3.279
瑞典	30.422	26.361	24.820	27.149	33.833	37.060	35.524	35.131	31.287	1.815
英国	28.821	26.947	25.861	27.010	30.808	33.754	34.074	33.874	30.144	2.040

续表

国家/年份	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	平均值	年均增长率(%)
美国	28.429	28.507	29.078	30.663	30.817	30.469	29.806	29.846	29.702	0.610
法国	28.377	23.518	22.514	24.062	29.781	32.406	31.522	31.010	27.899	1.116
德国	24.756	21.369	21.629	24.079	29.297	32.534	32.442	31.698	27.225	3.138
日本	28.343	29.362	25.692	25.297	27.010	28.351	26.995	24.477	26.941	−1.816
荷兰	22.529	19.854	19.982	21.642	28.169	31.498	30.854	30.389	25.615	3.812
意大利	24.100	20.348	19.536	20.659	25.966	28.847	28.740	28.669	24.608	2.194
加拿大	21.017	21.999	20.876	20.875	23.260	24.514	25.547	26.364	23.057	2.874
澳大利亚	19.194	18.773	16.556	16.443	20.267	22.874	23.524	23.010	20.080	2.293
新西兰	17.322	15.220	14.528	15.666	19.423	21.676	22.838	21.158	18.479	2.532
葡萄牙	12.915	11.155	11.161	12.345	16.240	18.284	18.680	19.222	15.000	5.096
墨西哥	12.130	13.060	14.175	14.327	13.400	12.885	13.632	13.278	13.361	1.137
韩国	9.768	9.914	10.118	10.790	11.496	12.162	13.725	14.649	11.578	5.196
匈牙利	8.689	7.805	7.905	9.141	11.551	13.286	13.712	13.620	10.714	5.780
巴西	3.030	3.660	3.364	3.188	3.659	4.204	3.792	3.628	3.566	2.280
俄罗斯联邦	2.331	3.367	3.134	3.203	3.233	3.526	3.521	3.615	3.241	5.640
中国	1.154	1.159	1.181	1.166	1.189	1.198	1.227	1.278	1.194	1.287

资料来源：吴先华，等. 基于面板数据的世界主要国家全要素生产率的计算[J]. 数学的实践与认识，2011.7：11-28.

世界主要国家在 1999—2006 年的 TFP 平均值表明，北欧的挪威、瑞典全要素生产率全球领先，以欧美为首的区域全要素生产率都在 20 以上，巴西、俄罗斯和中国则排名靠后，中国的全要素生产率只有 1.194。这充分说明，欧美等发达国家飞速的科技进步和相对成熟稳定的制度等因素在经济增长中起到关键的引领作用。而中国的经济增长则是外延式扩张为主，科技进步的作用还没有得到体现。从年均增长率来看，匈牙利、俄罗斯联邦和韩国是增长速度最快的国家，增速都在 5%以上；而对于大多数发达国家来说，由于稳态经济增长率较低，其经济增长是艰难且缓慢的，最终取决于技术进步的速度，凡是不能做到依靠科技创新、实现生产可能性边界向外扩展的国家，就不能保持适当的增长速度。所以法国、美国和日本的增长速度排在最后，日本还出现了−1.816%的增速衰减，中国全要素生

产率年增长率为 1.287%，优势也不明显，从每一年的 TFP 值上看，各年的全要素生产率也是时高时低、不够稳定，这和政府在制度上、组织上、理念上、技术上的创新引领不够有直接关系，因此通过政府资源配置的优化应该可以使 TFP 得到较大的释放。

(五) 基于区域政府竞争的区域资源配置系统(DRP)设计

区域政府竞争的目标是提高全要素生产率(TFP)，其通过区域优化资源配置得到提升。区域政府竞争的实质就是区域政府超前引领(GFL)实力的竞争，也就是区域政府对资源配置决策能力的竞争。随着目前信息化程度逐步扩大，决策变得非常困难，之前“摸着石头过河，拍脑袋决策”的管理方式逐步不能适应现在管理的要求，管理需要数据化、科学化的决策，区域政府资源配置系统(DRP)正是要通过科学的分析方法运用规划理论来搭建区域管理科学决策的框架。

1. 设计依据

区域政府资源配置系统(DRP)的优化是为了提高全要素生产率(TFP)，如何提高提高全要素生产率(TFP)是设计政府资源配置系统(DRP)的主要依据。全要素生产率(TFP)包括四个方面的创新产生的生产率，即技术创新、组织创新、制度创新和理念创新。而这些创新对不同资源配置的主导作用不同，比如技术创新和组织创新更加侧重企业，也就是可经营资源的配置与管理问题；而制度创新和理念创新则更加侧重政府，是针对非经营性资源与准经营性资源的配置与管理问题。所以作为区域政府，在配置资源时主要是在非经营性资源和准经营性资源上进行优化配置，通过制度和理念上的一系列创新提高区域全要素生产率，并引领企业在技术和组织上一系列创新，实现全要素生产率的快速增长。

2. 设计标准

DRP 是一个区域政府资源配置的系统工程，不仅可以对区域内外的资源信息进行集成和处理，更可以对区域资源进行有针对性的分析和管理，通过优化区域资源配置、强化区域管理实现系统预期的目标和效益。因此，DRP 模型设计应立足于区域的管理模式、管理水平、综合能力和经济效益方面的改进和提高。

评价标准是指一系列可能据以评判项目是否成功的原则与准则，是判断的基

础。利益相关者是指那些积极参与该项目工作的个体和组织，或者是那些由于项目的实施或项目的成功，其利益会受到正面或反面影响的个体和组织。不同的利益相关者对项目有不同的需求和期望，甚至相互冲突，为取得项目成功，必须对这些需求和期望进行权衡并制定为各利益相关者所接受的项目成功标准。

DRP 模型设计应主要考虑以下四个方面标准。

1) 系统运行集成化

DRP 在技术解决方案方面最基本的表现。DRP 系统是对区域物质资源、资金、制度、政策、信息等进行一体化管理的软件系统，软件的应用将跨越多个部门甚至多个区域，为了达到预期设定的应用目标，最基本的要求是系统能够运行起来，实现集成化应用，建立区域决策完善的数据体系和信息共享机制。运行 DRP 系统所需的各种基础数据应该及时、准确、有效，其准确率应达到 95%以上。

2) 业务流程合理化

DRP 在改善管理效率方面的表现。DRP 应用成功的前提是必须对区域管理的业务过程进行管理，区域政府是否使用 DRP 系统对整个资源配置供需链上的各个环节实行有效的规划和控制，也体现为区域政府超前引领(GFL)机制的发挥程度。因此，DRP 应用成功也即意味着区域管理业务处理流程趋于合理化，并实现了 DRP 应用以下几个最终目标：区域竞争力得到了大幅度提升；区域内部管理效率显著改善；区域管理面对市场变化的响应速度大大加快，也就是超前引领的作用程度大大提升。

3) 绩效监控动态化

DRP 信息在区域管理和决策有效性方面的表现。DRP 系统可以为区域管理提供丰富的管理信息，如何用好这些信息并在过程中真正起到作用，以便提高区域政府决策反应的即时性和有效性，也是衡量 DRP 应用成功的重要标志，如果区域政府没有利用 DRP 系统提供的信息资源建立起政府绩效监控系统，就意味着 DRP 系统应用没有完全成功。

4) 管理改善持续化

DRP 系统的构建和应用最后应落实在区域管理水平的明显提高上。为了衡量区域管理水平的改善程度，可以依据区域管理评价指标体系对区域管理水平进行综合评价。评价过程本身并不是目的，为区域建立一个今后可以不断进行自我评价和管理不断改善的机制才是真正目的。

通过 DRP 应用，将促使区域政府在管理方法、管理机制、管理基础、业务流程、组织结构、规模经济实力、投入产出能力、盈利能力、营运能力、区域竞争力与应变力、区域人力资源素质、区域形象、科学决策和信息化建设等方面发生明显的改进、提高和创新。

通过 DRP 应用，将促使区域政府改善财务分析，在区域经济增长、市场预测分析、超前引领企业、资源优化配置、提高全要素生产率(TFP)、降低区域污染、减少资源浪费、加强预算管理、降低资源配置成本、提高区域产出质量、扩大区域影响力等方面产生明显的经济效益。

通过 DRP 应用，将促使区域政府提高区域评价综合能力，如：区域经济增长率、区域居民消费水平、区域居民收入水平、固定资产投资、财政收支、进出口、区域失业率、区域物价水平等。从而不断优化区域资源配置，提升区域管理的目标和效益。

3. DRP 设计框架

对区域内而言，DRP 系统整合区域内部的各种资源，通过系统的最佳规划与配置来达到资源的有效利用，并通过管理系统化对资源信息进行及时的动态、更新分析，使得管理或调控透明化与自动化。区域内部信息的畅通无阻，将提升区域政府快速应变反应能力。

对区域外而言，它通过网络与系统来有效与区域外各经济主体互通信息，形成水平或垂直整合的更大区域共同体。DRP 系统以区域内资源整合为主，同时互通区域外资源信息于一体，不受时空限制，可以快速而又有效地掌控区域整体运作。

总之，DRP 就是一个将区域内外的资源连贯起来的信息系统，避免管理和资源上不必要的浪费，管理者可以迅速而正确地得到数据以便做出正确的决策。基于 DRP 功能，有效的 DRP 系统必须是在互联网和大数据的背景下才能够构建并实施。

1) 大数据下的 DRP 开发

大数据是基于互联网的海量、多样的数据构成的庞大的信息资源系统，是一种现代化数据处理技术和数据应用活动。这些数据资源蕴藏着巨大的价值，对经济发展、环境保护、社会管理、科学研究等各领域都具有非常重要的战略意义，已经成为区域经济新的经济增长动力。

区域政府可以利用大数据技术建立 DRP 系统，充分挖掘蕴含在区域内外的海量数据中的重要知识和信息，推动资源的合理配置，减少资源消耗，提高经济活动效率，降低经济发展成本，推动产业升级，实现经济的集约式可持续发展，成为新的经济增长动力。

尤其是在信息的急速更新和环境快速变化的时代，大数据为依据的区域政府 DRP 系统能够根据环境的变化而随时进行调整。不但能够实时获取和处理海量数据，并能在此基础上对未来做出准确的预测，建立完善的预警系统，提高区域管理的快速反应能力，推动管理活动由静态向动态的变革。

2) DRP 设计框架

根据区域政府战略目标，可将政府资源优化模型(DRP)的设计做如下规划(图 1.1)。

DRP 以较长时间为一个周期(如三年或五年)进行资源配置的设计，政府周期开始时间必须先制定区域战略目标，为了使战略目标科学、合理、具有激励性及可行性，必须先做好如下工作：首先做好宏观环境的分析，如对当前经济形势进行判断、学习、了解并分析当前国家的路线、方针、政策等，对当前的社会发展形势、人们的生活方式及技术发展趋势等进行充分了解及准确把握；其次，同周边具有可对比性的区域进行优劣势比较分析，比较的方面包括人文特色、社会治理、城市管理、经济发展、人口规模、教育水平等；最后，应对该区域拥有的各类资源进行分析，包括人才资源、财力资源、物资资源、土地资源、各类能源等。

根据上述几点确定政府战略目标后再根据政府资源优化模型进行资源的配置，资源配置是一个多目标规划，涉及多类资源约束，具体目标包括经济增长、社会就业与企业发展、环境保护、民生工程、区域协调发展等，而约束条件包括财力资源、人力资源、物资资源、自然条件、信息资源、能源、土地、制度等。在构建政府资源优化模型时，应考虑到各级政府改革的政策、举措、意向等，还必须考虑民众的参与程度、支持度及其资源获取意向等。尽量做到民主、科学、合理、公平、公正。

通过区域政府资源优化模型可进一步制定区域政府的“三类型资源”规划与实施措施，从而界定对市场竞争为主体的企业行为准则，对社会事务主体的民众行为准则和对区域竞争主体的区域政府行为准则。规划制定后再实施与反馈，必要时可对战略目标及其各类规划进行适当调整和修正。

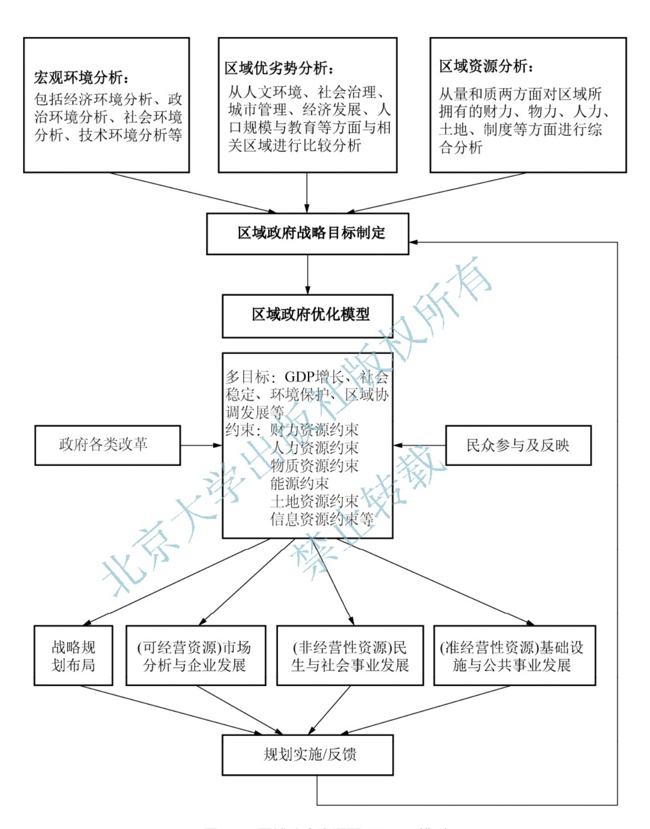


图 1.1 区域政府资源配置(DRP)模型

4. 基于线性规划方法的区域政府资源配置(DRP)优化

1) 线性规划方法简介

线性规划(Linear programming，LP)是运筹学中研究较早、发展较快、应用广泛、方法较成熟的一个重要分支，它是辅助人们进行科学管理的一种数学方法。研究线性约束条件下线性目标函数的极值问题的数学理论和方法。它是运筹学的一个重要分支，广泛应用于军事作战、经济分析、经营管理和工程技术等方面。为合理地利用有限的人力、物力、财力等资源配置做出了最优决策，提供了科学依据。

从实际问题中建立数学模型一般分三个步骤：第一步，根据影响所要达到目的的因素找到决策变量；第二步，由决策变量和所在达到目的之间的函数关系确定目标函数；第三步，由决策变量所受的限制条件确定决策变量所要满足的约束条件。

据此所建立的数学模型具有以下特点：①每个模型都有若干个决策变量($x1$，$x2$，$x3$，…，xn)，其中 n 为决策变量个数。决策变量的一组值表示一种方案，同时决策变量一般是非负的。②目标函数是决策变量的线性函数，根据具体问题可以是最大化或最小化，二者统称为最优化。③约束条件也是决策变量的线性函数。

2) 参数设置、模型构建及算例分析

参数设置：M：政府任务的种类数，如：GDP 增长率、国民收入水平、就业水平、教育水平、医疗水平、环境保护、社会稳定等；N：资源的种类数，如政府的财政收入、土地资源、人力资源、信息资源、政策资源等；X_m：第 m 项任务的目标值，如：保持地区 GDP 平均年度增长率为 10%，国民净收入平均年度增长率为 8%等；Y_n：第 n 项资源的数量上限；a_{mn}：第 m 项任务的单位目标值需要的第 n 项资源的数量；X_m^0：针对第 m 项任务设定的最低目标值。p_m：政府所在区域完成第 m 项任务单位目标获得的价值；c_{mn}：花费第 n 项资源用于任务 m 的单位成本。说明：上述参数中，$1 \leqslant m \leqslant M$，$1 \leqslant n \leqslant N$，时间范围为政府的中长期计划，如年度预算或五年制规划等，且各参数都经过了同一化处理，即各参数的单位都为 1，因而可直接进行加减乘除四则混合运算。

(1) 将各项任务目标设定作为决策变量的模型构建如下：

$$\max f\left(X_1, X_2, \cdots, X_m\right)=\sum_{m=1}^{M} p_m X_m-\sum_{n=1}^{N} \sum_{m=1}^{M} c_{mn} a_{mn} X_m \tag{1-17}$$

$$s.t.\begin{cases}\sum_{m=1}^{M} a_{mn} X_m \leqslant Y_n, 1 \leqslant m \leqslant M, 1 \leqslant n \leqslant N. \\ X_m \geqslant X_m^0>0, 1 \leqslant m \leqslant M.\end{cases} \tag{1-18}$$

对上述模型解释如下：X_m ($1 \leqslant m \leqslant M$)为决策变量，其余为常数。模型含义是：已知每项任务单位目标所需的资源及价格、成本等，确定每项任务的目标值使收益最大。式(1-17)为收益最大化目标函数。其中：$\sum_{m=1}^{M} p_m X_m$ 表示政府所在区域完成所有任务的预期目标值能够获得的总价值，$\sum_{n=1}^{N} \sum_{m=1}^{M} c_{mn} a_{mn} X_m$ 表示为完成预期目标值付出所有资源后的总成本。式(1-18)中，$\sum_{m=1}^{M} a_{mn} X_m \leqslant Y_n$ 表示为完成各任务目标值的每项资源的数量限制。$X_m \geqslant X_m^0>0$ 表示每项任务设定一个最低目标值，若某些目标值应越小越好，则可通过变换得到上述不等式。通过式(1-17)、式(1-18)可得到各任务的最优目标值及每项任务所需的资源。

(2) 将各项资源配置作为决策变量的模型构建如下：

$$\min f\left(a_{11}, a_{12}, \cdots, a_{mn}\right)=\sum_{n=1}^{N} \sum_{m=1}^{M} c_{mn} a_{mn} X_m \tag{1-19}$$

$$s.t.\begin{cases}\sum_{m=1}^{M} a_{mn} X_m=Y_n, \\ a_{mn} \geqslant 0, \\ 1 \leqslant m \leqslant M, 1 \leqslant n \leqslant N.\end{cases} \tag{1-20}$$

对上述模型解释如下：a_{mn} ($1 \leqslant m \leqslant M, 1 \leqslant n \leqslant N.$)为决策变量，其余为常数。模型含义是：已知每项任务的目标值及各项资源单位成本、资源有限性等，确定每项资源在各项任务中的使用量使资源花费总成本最低。式(1-19)中，$\sum_{n=1}^{N} \sum_{m=1}^{M} c_{mn} a_{mn} X_m$ 表示为完成预期目标值付出得所有资源的总成本。式(1-20)中，$\sum_{m=1}^{M} a_{mn} X_m=Y_n$ 表示为完成各任务目标值的每项资源的数量限制。通过式(1-19)、式 (1-20)可得到各项资源在各项任务中的最优安排。

对上述模型的求解：求解线性规划问题的基本方法是单纯形法，已有单纯形法的标准软件。为了提高解题速度，又有改进单纯形法、对偶单纯形法、原始对偶方法、分解算法和各种多项式时间算法。当各参数取值确定后，就可对上述模型进行求解。

(3) 数值分析。

假定政府要设定两项任务，对应有两项资源可供利用，对相关参数取值设定如下：$p_1=9, p_2=12, c_{11}=2.5, c_{12}=2, c_{21}=1.5, c_{22}=1, a_{11}=1,\ a_{12}=2,\ a_{21}=3,\ a_{22}=4,$ $Y_1=60,\ Y_2=80, X_1^0=10, X_2^0=10$ 。

对于将各项任务目标设定作为决策变量的模型(即 X_1, X_2 为决策变量，其余为常量)，将上述数值代入式(1-17)、式(1-18)中，采用单纯形法得到：

$$X_1=20,\ X_2=10,\ \max f\left(X_1, X_2\right)=85$$

即：在上述成本及资源约束下，当给第一项任务的目标设为 20，给第二项任务的目标设为 10 时，区域预期收益最大化，取值为 85。

对于将各项资源配置作为决策变量的模型，(即 a_{11}, a_{12}, a_{21}, a_{22} 为决策变量，其余为常量)。将上述数值代入式(1-19)、式(1-20)中，采用单纯形法得到：

$$a_{11}=0.3, a_{12}=0.2, a_{21}=0.9, a_{22}=1.9,\quad \min f\left(a_{11}, a_{12}, a_{21}, a_{22}\right)=55.5$$

即：将第一项任务分类第一类资源 0.3，分配第二类资源 0.2，将第二项任务分类第一类资源 0.9，分配第二类资源 1.9，政府付出的成本最小，取值为 55.5。

上述算例分析表明通过政府资源配置优化模型的构建可实现政府各类任务最优目标的确定以及通过资源合理配置实现成本最小化。DRP 是区域政府有效资源配置(即区域经济增长)的重要工具，又是区域政府制定可持续增长政策与措施的重要依据。

第二章 “三类型”资源界定

一、政府资源配置理论

(一) 马克思经济学关于资源配置论述

马克思经济学中的资源配置理论主要解决了资源价值配置及其归属的问题。

劳动价值理论揭示了价值的内容即价值的质和量、价值的表现形式以及价值的运行规律，从社会必要劳动时间、等价交换、市场需求诸方面阐述了商品经济中的资源配置模式。生产理论是以剩余价值的生产为核心的，剩余价值生产是资本主义商品生产的本质特征；它实质上论述了生产要素的配置问题，市场经济企业合理配置资源的标准就是看它是否带来剩余价值或利润，能带来剩余价值，资源配置就是合理的，反之就不合理。流通理论包括了个别资本流通和社会资本流通，个别资本流通中的资金周转实际就是论证了资本要素的合理配置；而社会资本流通理论则阐明了社会资源的配置要以市场为导向，使社会生产保持适度的比例，协调发展，才能使资源得到合理利用。分配理论论证了剩余价值如何转化为利润和平均利润、利息和地租；资本向利润率高的部门转移、货币所有者借出货币而获得利息，土地所有者出让土地使用权而获得地租；他们必须讲求效益，节约资本和土地，而利润、利息、地租无疑是实现资源配置强有力的经济杠杆。

马克思主义经济学虽然没有像西方经济学那样明确提出资源配置问题，但是马克思主义经济学所论述的理论是资源配置原理不可缺少的组成部分。

(二)“外部性”与“公共产品”理论对政府配置资源论述

“外部性”英文词的原型来源于剑桥学派奠基者阿尔弗雷德·马歇尔 1890 年的著作《经济学原理》中首次出现的“外部经济(External Economy)”[①]。到了 20 世纪 20 年代，马歇尔的学生、公共财政学的奠基人庇古在其名著《福利经济学》中进一步研究和完善了外部性问题(Externality)[②]。庇古全面接受了马歇尔提出的内部经济和外部经济的概念，并从社会资源最优配置的角度出发，应用边际分析方法，最终确立了外部性理论。庇古认为，在经济活动中，如果某厂商给其他厂商或整个社会造成不须付出代价的损失，那就是外部不经济。当这种情况出现时，依靠市场是不能解决这种损害的，这就需要政府进行适当干预。对外部性分析如下：①不仅生产活动可以产生外部性，消费活动也能产生外部性。例如，当某种商品的生产涉及正外部性时，市场决定的产量就会太少，价格会太高，政府就会试图扩大其供给；反之，政府则会试图减少其供给。②外部性是指产品的私人消费或生产产生的社会溢出收益或成本。也就是说，由于外部性的存在会使得完全竞争状态下的资源配置偏离帕累托最优。

“公共产品”是正外部性的极端情况。“公共产品”的定义由萨缪尔森在《经济学与统计学评论》1954 年第 11 月号上发表的《公共支出的纯理论》中提出，按照他的定义，所谓纯粹的公共产品是指这样的物品，即每个人消费这样的物品，不会导致别人对该产品消费的减少。为了辨别公共产品(公共资源)与私人产品，经济学家们提出了“非排他性”和“非竞争性”这两个概念或标准，也就是说，公共产品具有很强的非排他性和非竞争性。纯粹的公共产品因边际消费者的边际成本为零，且排除任何人享受某种公共产品在技术上不可行或成本高昂，因此政府利用其公众委托的权力向社会提供这些公共产品，如通过政府投资向公众提供防务、安全、公共设施等。市场中还有多种竞争程度介于公共产品和竞争性产品

---

① 外部经济：又叫外在经济是指由于消费或者其他人和厂商的产出所引起一个人或厂商无法索取的收益。是指当整个产业的产量(因企业数量的增加)扩大时(企业外部的因素)，该产业各个企业的平均生产成本下降，因而有时也称为外部规模经济(External Economy of Scale)。

② 外部性问题：是某个经济主体对另一个经济主体产生一种外部影响，而这种外部影响又不能通过市场价格进行买卖。

之间的准公共产品，这部分产品中的一部分通常由政府投资提供，或由政府投资与私人投资共同提供。

一般来说，如果竞争受到限制、如果存在外部性、如果涉及公共物品、如果市场欠缺，以及如果信息受到限制，资源就没有达到有效配置。即使整个经济处于完全竞争状态，只要存在外部性，涉及公共物品，那么整个经济的资源配置就不能达到帕累托最优，就需要政府在资源配置中发挥作用。因此，从根本上说，政府或财政的资源配置职能是由市场失灵引起的。由于市场的资源配置功能不全，不能有效提供全社会所需要的公共产品和公共服务，因而就需要政府利用其权威来对资源配置加以调节和管理，使社会资源和要素按照有利于提高效率的方向重新组合。

(三) 发展经济学对政府市场资源配置作用论述

1. 20 世纪 50 ~ 70 年代第一代发展经济学家主张政府通过计划和规划主导资源配置

20 世纪 50 年代对政府和计划的推崇以及其中结构主义对市场价格体系的排斥。这一时期(1950—1975)的发展经济学家们认为，发展中国家没有可靠的市场价格体系，企业家有限，需要进行大的变革，而国家是变革的主要行为主体。对对外经济的悲观和对内部经济的乐观的结合，成为这一时期发展经济学家的主导思想。在对发展中国家现状的这种认识和这一主导思想作用下，他们主张发展中国家的政府应该促进资本积累，利用剩余劳动储备，实施进口替代以放松外汇管制，通过规划和计划协调资源配置，来完成经济的结构性转换和实现经济增长。

基于上述政策主张的一系列模型，如罗斯托的“增长的阶段”①、纳克斯的“平

① 罗斯托(Walt Whitman Rostow)，经济成长的阶段，1960；政治和成长阶段，1971。经济成长阶段论(Rostovian take-off model)又称作“罗斯托模型”、罗斯托起飞模型，是经济发展的历史模型。在罗斯托的经济成长阶段论中，第三阶段即起飞阶段与生产方式的急剧变革联系在一起，意味着工业化和经济发展的开始，在所有阶段中是最关键的阶段，是经济摆脱不发达状态的分水岭，罗斯托对这一阶段的分析也最透彻，因此罗斯托的理论也被人们叫做起飞理论。

衡的增长”[①]、罗森斯坦·罗丹的“大推动”理论[②]、刘易斯的劳动无限供给和二元部门模型[③]等，其核心即是资本积累。他们认为，资本积累才能保障 GDP 的增长，才能保障在人口不断增长的前提下实现人均收入的增长，从而达到发展的目的。他们中的结构主义者更是强调刚性、滞后、短缺与剩余、供给和需求缺乏弹性、结构性通胀和出口悲观论，对市场价格体系进行批判，主张政府更多地通过计划规划等手段介入资源配置。

20 世纪六七十年代由关注有形资本转向关注人力资本以及对上述发展经济学理论的质疑与批判。20 世纪 60 年代，对有形资本的关注让位于对人力资本的关注，人们认识到人对发展起着决定性作用，具备一定知识、良好的健康和营养状况以及技能的增加，可以促进全要素生产率的提高。尽管发展经济学家们对自己的理论持乐观态度，但在这些理论指导下的许多发展中国家大规模贫困、失业与就业不足依然存在，绝对贫困和收入分配不平等仍在增加。为了解释这些现象，许多人指责政策导致的扭曲和公共政策导致的非市场失效、忽视农业、国有企业的效率低下、进口替代政策的负面影响和国际收支逆差。20 世纪 60 年代末至 70 年代初，产业规划和综合计划的缺陷变得更加突出，此时的批判指向计划的缺陷、不充分信息、意外的国内经济活动失序、制度缺陷和公共政策系统的缺点等政府失灵。而克鲁格曼在 20 世纪 90 年代更是指责这些发展经济学家的主张使“作为独具特色的发展经济学挤出了经济学的主流”[④]。1952 年阿瑟·刘易斯对这一时期发展中国家的经济发展实践进行了解释：落后国家政府要做的如建立产业中心、农业革命、严格地管理外汇，以及制定公共服务和经济立法等工作，在发达国家

---

① 平衡增长理论认为在各个部门和产业应当同时投资推进经济发展的经济学主张。平衡增长理论为发展中国家迅速摆脱贫穷落后的困境、实现工业化和经济增长提供了一种发展模式，对一些发展中国家的实际经济发展产生了一定的影响。纳克斯、罗森斯坦·罗丹等平衡增长论者认为，宏观经济的计划化，是政府在平衡增长战略中最为有力的手段；但是，只要市场发育充分，各个行业中具有创新精神的企业家能不受干扰地创新，那么，私人企业的自发活动也会促进经济的平衡增长。

② 罗森斯坦·罗丹(P. N. Rosenstein-rodan)，东欧和东南欧国家工业化的若干问题(1943)。核心是在发展中国家或地区对国民经济的各个部门同时进行大规模投资，以促进这些部门的平均增长，从而推动整个国民经济的高速增长和全面发展。

③ 刘易斯，无限劳动供给下的经济发展，曼彻斯特学报，1954.5。

④ Krugman, P., 1995, Development, Geography, and Economic Theory, Cambridge, Massachusetts: the MIT Press,p.7,p.28,p.24.

可以通过企业家去完成，而在发展中国家需要通过比发达国家差得多的公务员系统去完成，政府要做的工作太多而政府的能力又较差，等等。

2. 20 世纪 80 年代以来第二代新古典主义发展经济学家主张政府在弥补市场失灵和新市场失灵领域发挥有效作用

1975 年以来的第二代发展经济学家，将发展经济学作为新古典主义经济学基本原理之上的应用性学科，从第一代发展经济学家们高度概括的宏大模型转向分解型的基于生产单位和家庭的微观研究。他们强调人力资本，认为技术进步是资本积累的索洛模型[①]的补充，并对解释国家在发展上的差异性给予更多的关注。

目前，发展经济学家们在政府和市场的关系上，认为政府和市场并不是可供选择的资源配置机制，政府是构成经济体制的必要因素，它的作用在于有时可以替代其他制度因素，有时则是其他制度因素的补充。在政府发挥作用的领域上，他们认为政府去做它能做得最好的事，伴随的挑战是如何以最低的代价获取政府行动的好处；政府在处理新市场失灵(不完全信息和高成本、不完备市场、动荡的外部性、规模收益递增、多重均衡和路径依赖性、交易成本等)、提供公共产品、减少贫困和改善收入分配、提供社会基础设施、保护环境等方面，具有广泛的功能。

(四) 制度经济学“交易成本”在资源配置中的作用

20 世纪 60 年代之前，经济理论界基本上因袭庇古的传统，认为在处理外部性过程上应该引入政府干预力量，对外部性产生者或课税或给予补贴。这一传统被美国经济学家、1991 年诺贝尔经济学奖得主科斯于 1960 年发表的论文《社会成本问题》所打破。科斯提出了被斯蒂格勒命名和形式化的著名的“科斯定理”，其含义是产权的界定是市场交易的必要前提[②]。科斯认为：①如果产权被明晰地界定，且所有的交易成本为零，那么资源的利用效率与谁拥有产权无关；②如果产

① 索洛模型描述了一个完全竞争的经济、资本和劳动投入的增长引起产出的增长。这一生产函数与储蓄率不变，人口增长率不变，技术进步不变的假设结合，形成了一个完整的一般动态均衡模型。索洛模型强调资源的稀缺性，强调单纯物质资本积累带来的增长极限，在人口增长率不变和技术进步不变条件下的稳态零增长正是这一思想的体现。

② R. H. 科斯，社会成本问题，法律与经济学杂志，第 3 卷，1960.10。

权能被清晰地界定且交易成本为零，那么，帕累托条件(或经济效率)将能够实现。由科斯定理不难推断，在解决外部性时可以用市场交易形式替代法律程序以及其他政府管制手段。尽管科斯定理有一些局限性，但总的说来，它主张利用明确的产权关系来提高经济效益，解决外部性给资源最优配置造成的困难，尤其是解决公共资源中出现的严重外部性问题，具有不可低估的重要意义。科斯在他的《社会成本问题》中指出，在交易费用为正的情况下，一种制度安排与另一种制度安排的资源配置效率是不同的。这个结论被诺斯教授更为简洁地概括为，当交易费用为正时，制度是重要的。这句话道出了制度经济学的基本观念：制度结构以及制度变迁是影响经济效率以及经济发展的重要因素[①]。

二、基于区域政府“双重角色”理论的资源配置分类

关于资源配置中市场与政府的各自作用及职能边界，西方理论做了大量论述，至今仍然争论不休。这些理论或者将市场功能过分完美化而排斥了政府可能的积极作为，或者将政府功能过分强化而违背了市场规律。在西方经济学的主流研究倾向上，政府的资源配置功能总是处于缺少重要理论依据的尴尬境地，而西方实践中的政府资源配置行为却日渐增多，所以传统经济学中关于政府参与资源配置的理论依据需要扩充，政府与市场在资源配置中的作用需要重新定位。

陈云贤与顾文静合著的《中观经济学》对经济学研究框架的开创，从根本上破解了“内部性”与“外部性”、“私人产品”与“公共产品”、“资源配置”与“制度缺陷”、“市场失灵”与“政府失灵”等问题。《中观经济学》认为区域政府是中观经济学的研究主体，区域政府既承担着对本区域的宏观调控职能，又与其他区域展开充分竞争，通过政策制度上的超前引领打造区域核心竞争力以维护本区域经济的稳定增长。因此，区域政府兼具宏观调控的“准国家”角色和参与市场竞争的“准企业”角色。区域政府的“准企业”角色决定了现代市场经济体系中双重竞争主体的存在，即企业和区域政府分别在市场的不同层面上与各自的竞争对手展开竞争，以使得私人产品、公共产品和界于两者之间的准公共产品都能在资源配置上实现优化，在“内部性”与“外部性”、“市场失灵”与“政府失灵”的问题上有了更好的分析角度。

---

① [美]诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海：格致出版社，2014.

(一) 市场竞争“双重主体”理论

1. 传统西方经济学市场理论的缺陷

竞争、价格、供给和需求是决定市场的要素，这几个变量之间的关系也是微观经济学市场理论讨论的永恒主题。传统西方经济学市场理论认为：市场竞争结构是决定价格的外生变量，供给和需求是决定价格的内生变量，市场均衡的目标是价格均衡，在价格均衡点，各参与经济主体能获得利润最大化或效用最大化；在不同的市场竞争结构下，价格均衡点的决定模式不一样，追逐超额利润的方式就不一样。完全竞争市场结构下，要在短期内获得超额利润，就得降低生产成本；在有垄断的市场结构下，获得超额利润的法宝是获得“垄断力量”。

在完全竞争市场条件下，供给与需求完全不受约束，供给曲线和需求曲线可以完全地自由波动，市场均衡价格的形成不受其他外生变量的影响，只受“完全竞争”的影响，“完全竞争”使得任何企业和消费者只能接受这一均衡价格，而没有力量去影响或决定这一均衡价格。这一均衡价格也就成了企业边际成本的上界，不能按照等于或低于这一边际成本生产的企业就可能排挤在市场之外，从而在“完全竞争”中被淘汰。

随着竞争被受限，有了垄断的存在，从垄断竞争到寡头垄断到完全垄断，供给曲线或需求曲线被“控制”的力量越来越强，从而价格的决定不是由供给曲线和需求曲线自由波动而形成的，而是垄断的力量“强加”的。具备这种垄断力量的企业就会获得“操纵”供给或需求而产生的超额利润。在垄断竞争市场上，垄断的力量来自于产品差异，一些企业可以依靠产品或服务的差异对消费者偏好施加影响，具备了在一定时期、一定程度上的移动市场需求曲线的力量，使得自身被赋予了影响市场价格的能力，从而获得超额利润。因此，获得企业获得超额利润的法宝就是垄断性的力量——产品或服务的差异化。在寡头垄断市场条件下，“垄断的力量”增强，少数企业可以通过串谋或协商等方式决定供给曲线，从而决定市场价格，进而获取超额利润。此时，获得超额利润的法宝就是寡头之间形成紧密的“串谋”关系，不过串谋的过程是非常复杂的博弈。完全垄断市场由于只是某种产品的唯一提供者，因此垄断的力量最大，可以完全地操控市场的供给甚至需求，从而操纵价格进而获得超额利润。

上述市场理论画面是非常美丽的：在完全竞争条件下，所有市场参与主体都能获得最大的经济利益或心理效用；在垄断的条件下，企业追逐超额利润的法宝是获得不同的垄断力量。但是，这种理论的最大缺陷是只存在纯洁的市场竞争主体：企业，而看不到政府的影子，政府被认为是决定市场力量的外生变量，而不应该是参与主体。政府不进市场，不参与市场竞争，这自然是理论描绘的最好画面，但现实是，政府并不是对立于市场的另一种力量，而是参与市场竞争的另一重力量，即市场内不断存在企业与企业之间的竞争，也存在区域政府与区域政府之间的竞争。实际上，中国经济运行模式的成功，某种程度上就是市场中这两层竞争力量作用的结果，这要求我们必须重审视传统的市场竞争理论。

2. 市场“双重主体”的双层竞争理论

1) 市场“双重主体”的双层竞争理论的基本内涵

市场“双重主体”的双层竞争理论是指市场中存在两类不是竞争对手的竞争主体：企业和区域政府，即所谓的“双重竞争主体”；同时，存在双层面独立运行的竞争关系：即企业与企业之间的竞争关系，区域政府与区域政府之间的竞争关系，但不存在企业与政府之间的竞争关系；企业之间的竞争遵循市场经济规律，区域政府之间的竞争遵循超经济规律。所谓经济规律即企业之间的竞争的目标是为了获得经济利益，但最追逐经济利益要受经济规律的约束和限制。这一点在传统西方经济学中已得到比较充分的研究，有了成熟的结论。所谓超经济规律，即区域政府之间的竞争目标不限于经济利益，因此这层面竞争由于目的的多样性也就决定了竞争过程不只是受经济规律的约束和限制。这是新的课题，需要研究。

2) 企业层面的市场竞争

企业竞争方式和竞争程度和市场类型有很大关系。完全竞争条件下，市场上有许多经济主体，这些经济主体数量众多，且每一主体规模又很小，所以，他们任何一个人都无法通过买卖行为来影响市场上的供求关系，也无法影响市场价格，每个人都是市场价格的被动接受者。同时，市场产品也是同质的，即任何一生产者的产品都是无差别的。由于个别售卖者的产品和他的竞争者完全一样，就使他不能以任何方法控制其价格。完全竞争市场上各种资源都可以完全自由流动而不受任何限制，劳动可以毫无障碍地在不同地区，不同的部门、不同行业、不同企业之间无障碍流动，任何一个生产要素的所有者都不能垄断要素的投入，新资本

也可以毫无障碍的进入，原有资本可以毫无障碍地退出。市场信息是完全的和对称的，企业与居民户都可以获得完备的市场信息，双方不存在相互的欺骗。所以，企业竞争的主要手段是成本的竞争，长期看，任何企业都只能获得平均利润而没有超额利润，当企业处于长期均衡状态时，市场是最有效率的。但这种完全竞争市场的假设过于理想化，无差异的产品由于不能满足消费者多样化的需求，所以完全竞争市场主要是一种理论假设，为现实市场分析建立参照系。

垄断型的市场是指某一行业只有一家企业提供市场全部供给的市场结构，企业提供的产量不存在任何替代品，行业中存在进入障碍，其他企业难以进入。形成垄断主要有以下几个原因：首先，物质技术条件是行业中企业数量有限甚至只有一个企业的主要原因。其次，人为的和法律的因素是行业中形成进入障碍从而导致垄断的不可忽视的原因；最后，企业所处的地理位置，拥有的稀缺资源数量等自然因素也是形成垄断的原因。垄断企业在长期一般存在超额利润，从资源配置的效率来看，垄断使产量不足市场价格偏高，因而缺乏效率，建议政府采取反垄断政策。

垄断竞争市场上有众多的消费者和企业，企业生产的产品有差别，但存在着很大的替代性，所以市场既存在竞争又存在垄断，长期来看，企业进入或退出一个行业是自由的，但短期内，垄断竞争的企业对生产要素的调整只能限于可变投入，因而短期内行业中没有企业的进入和退出。垄断竞争市场的经济效率介于完全竞争市场和垄断竞争市场之间，被认为是最有利于技术进步的市场类型，在完全竞争市场上，由于缺乏对技术创新的保护，因而不存在企业技术创新的动力，在完全垄断的市场结构中，由于没有竞争的，所以缺乏技术创新的压力，在垄断竞争的市场结构中，既存在对技术创新的保护，如专利等，又存在着同类产品的竞争，具有较大的外在压力，所以，垄断竞争企业被认为最有利于技术进步。

寡头市场是少数几家大企业联合起来控制市场上某一产品生产和销售的绝大部分，企业的竞争手段是多种多样的，但市场价格相对稳定，寡头企业在决策时不知道竞争对手会做出什么样的反应是其决策最大的困难。一般而言，在寡头垄断市场上，市场价格高于边际成本，同时价格高于最低平均成本。因此，寡头垄断企业在生产量和技术使用方面是缺乏效率的，但从程度上来看，由于寡头市场存在竞争，有时竞争还比较激烈，因而其效率比垄断市场要高。但从另一方面，寡头市场上往往存在着产品差异从而满足消费者的不同偏好，此外，由于寡头企

业规模取较大，便于大量使用先进的生产技术，而激烈的竞争又使企业加速产品和技术革新。因此，又有其效率较高一面，在许多国家，人们试图通过限制寡头企业低效率的方面进一步鼓励寡头市场的竞争。

3) 区域政府层面的市场竞争

竞争机制是市场经济体制的本质特征，区域政府之间的竞争也是基于市场经济的条件下才可能存在。区域政府也只有在市场经济体制的国家和地区中才可能具有“双重角色”，区域政府的“双重角色”决定了市场体系中的双重竞争主体机制。

(1) 竞争主体。

区域政府层面的市场竞争是在区域政府之间展开，要防止区域政府和企业之间的竞争关系的形成，换句话说，企业之间的竞争和区政府之间的竞争是两个层面的竞争，双方不存在交叉竞争关系，也就是防止出现区域政府凭借权利对企业市场资源的争夺，保持微观层面上企业竞争的独立性和市场机制作用的完整发挥。在这一点上，中观经济学所主张的政府定位与微观经济学没有本质上的冲突，二者都尊重企业之间的自由竞争，反对任何政府对企业竞争的破坏。

作为区域政府层面的竞争主体，要求区域政府必须具备以下几个特点。

① 组织性。

区域政府是有名称、组织机构、规章制度的正式组织，是按照国家法律规定的原则和程序组建起来的，其职能定位和执行也必须符合国家的法律法规。

② 经济性。

区域政府作为市场经济条件下的一种社会组织，与宏观政府单纯的宏观管理与调控职能不同，区域政府具有双重身份：一个是“准企业”角色，一个是准政府角色，这就使得它具备了企业的经济性与政府的公益性的双重属性。作为区域竞争主体之一，主要是强调了区域政府作为“准企业”角色的这一面，也就是区域政府的经济型特征。作为“准企业”角色，区域政府就会以区域经济活动为中心，实行全面的经济核算，追求并致力于不断提高区域经济效益。对区域经济效益的追求是区域政府间开展竞争的主要动机和目的。

③ 独立性。

作为具有“双重角色”特征的区域政府，既有与上级行政机构的行政隶属关系，也以区域为单位，在法律和经济上具有一定的独立性，拥有独立的、边界清

晰的产权，具有完全的经济行为能力和独立的区域经济利益，实行行政区域内独立的经济核算，能够自决、自治、自律、自立，实行自我约束、自我激励、自我改造、自我积累、自我发展。它(作为一个整体)对外、在社会上完全独立，依法独立行使行政权力，独立承担行政义务与责任。区域政府之间在经济交往上应淡化行政级别和行政隶属关系，经济地位上完全平等。

作为竞争主体的区域政府，其目标是多元的，例如，保持稳定、增加就业、促进增长、减少通货膨胀、追求区域财政收入、谋取政府部门利益、政府官员的政治和经济利益的最大化，等等。

当然，竞争主体也是有约束条件的：竞争不是无条件的，竞争主体在竞争中具有多种约束条件。客观约束条件包括辖区的区位、政治基础、经济基础、文化基础、上级政府规制等；主观约束条件包括选民的偏好、偏好表露等。竞争主体的偏好和表露：不同的竞争主体对同一的公共产品会有各自的主观价值，形成竞争主体对不同的公共产品的偏好。偏好表露存在信息不对称的问题，一方面是不一定每个人愿意把真实的偏好表露出来，会出现故意隐藏偏好信息的可能；另一方面是偏好表露存在委托代理，代理人的表露可能产生失真。竞争主体的认知模式与学习：认知是根据发生于头脑中的感觉对现实进行无形的建构，认知以几乎难以察觉的方式在思想过程中运转，它帮助人们解释现实。同时，认知在某种程度上是受文化制约的，所以来自不同文化的人对现实做出不同的解释，也就是说，人类的知识受社会经验左右：一个竞争主体对现实的领会往往与另一个经历不同的竞争主体对同一个现实的领会相左。因此，区域政府职能的履行以及竞争主体个人利益的追求伴随着他们对自身所处环境的一系列认知或感知而发生。所以，区域政府经济竞争本身可以被看成是一个促使参与者不断学习和改变认知模式的动态过程。

(2) 竞争客体。

区域政府竞争的客体是指各区域政府之间通过市场进行竞争的对象，在市场经济条件下，竞争客体主要是指区域内的各种有形和无形资源。有形资源包括物质资源(土地、矿山、森林等)、人力资源和财务资源。无形资源则包括区域文化素质、区域政策体系及配套措施、区域产业分布及发展状况、区域科学技术发展状况以及区域政府的管理能力等。由于区域有形资源的自然属性，所以区域政府竞争更应当体现在无形资源上，无形资源不仅在市场价值上有更大的灵活性和创

造性，而且对于区域政府竞争而言，也可以摆脱自然资源的束缚，具有一定的公平性，利于激发区域政府的创新精神和创新能力。

(3) 竞争目的。

企业竞争的目的是利润最大化，区域政府竞争的目的则在于区域资源配置的最优化、区域经济效率和收益的不断提升。区域政府间的竞争目的决定了区域政府在发展区域经济上的主动性，也界定了竞争范围是以区域为单位的，强化了区域政府必须以区域整体利益为重、实现区域经济均衡发展的主要任务。

竞争目的说起来是由区域政府的“准企业”特征决定，但因为区域政府还有另一个重要身份——准政府角色，这决定了区域政府不可能像企业那样只盯着经济利益，而是必须顾及国家层面的更高一级政府的执政要求。因此各区域政府竞争目标的最终确定实际上涉及区域政府绩效考核的各项指标的设定，从哪些方面来评定区域政府的业绩以及如何评定对于区域政府行为和最终实现的目的有着至关重要的引导作用，所以在区域政府之上的更高一级政府必须遵循市场规律，善于利用市场竞争机制，站在全局的角度客观制定区域政府绩效考评方案，才能使各区域政府间的竞争有序展开，并围绕着利于全局资源配置的目的进行。

(4) 竞争方式。

微观经济学介绍了不同市场类型下不同的竞争方式：成本竞争、产品差异竞争，或者是抛开消费者的几个大寡头企业的实力制衡，这些竞争方式背后都是企业技术资源、人力资源、资金实力、市场理解力、创新能力和管理水平的相互较量。

作为“准企业”角色的区域政府，也有着类似企业成本的财政预算控制，也在力求最小成本下的最大收益，在企业面临不同市场类型采取不同竞争方式的同时，区域政府也会因势利导的按照市场和企业的现状采取相应的引领手段来实现区域经济利益增长，开展不同区域政府间的竞争。区域政府在提高税收利用效率的前提下，为企业所提供的良好的技术服务、人才服务、资金服务、文化氛围、创新扶持、政策引导、基础设施和打破有碍市场竞争机制的一切努力都将成为各区域政府竞争的主要方面。这一切的竞争都应当建立在高效利用财政预算的基础之上。

3. 市场“双重主体”双层竞争体系之间的关系

1) 企业竞争与区域政府经济竞争的比较

竞争的目的是为了夺取人们所共同需要的对象。也就是说，竞争是因为有所

需要才展开竞争的，如果没有需要也就不会产生竞争了。无论是企业还是区域政府原始的竞争动力都是因为“需要”的满足。企业竞争与区域政府经济竞争在竞争过程、市场类型、竞争类型、竞争主体、竞争目标、产品类型、制度安排等内容方面都有差异。具体见表 2-1。

表 2-1 企业竞争与区域政府经济竞争的比较

类　别	企　业	区域政府
竞争过程	经济过程	政治过程
市场类型	4 种市场类型	类似垄断竞争和寡头垄断市场
竞争类型	产品竞争、成本竞争	资源竞争，制度竞争
市场主体	企业家	区域政府
竞争目标	利润最大化	包含区域收益最大化的多目标
产品类型	一般产品和服务	正式制度
竞争失灵情况	市场垄断	权力垄断(集权)
制度安排	反垄断、维护市场竞争	反集权，维护制度竞争

市场竞争和区域政府经济竞争在很多方面可以类比，但竞争的各个方面却都有不同的内涵。例如，行为主体的目标函数和行为约束条件具有很大的区别，其相关的变量也有巨大的差别；两者的出发点都是利益的最大化，但企业的利益主要是“利润”，而区域政府除了经济利益，还包括政治利益。其竞争手段是提供公共产品，其作用方式是利用非流动性经济要素对可流动性经济要素进行促进或制约。区域政府经济竞争会促使区域政府提供更优的区域公共产品和服务，诸如建设良好的交通、通信和能源等基础设施以及简化行政手续、提高行政效率、维护良好的经济秩序，即不断增加非流动性要素的投入量，以此来吸引资金、技术、人才和信息等稀缺性要素的流入，使企业能以更低的商务成本参与经济竞争，并强化区域内的产业集聚和升级，从而促进区域经济的优先发展。同时，区域政府的过度、甚至恶性竞争也会产生区域保护主义，利用行政权力限制经济要素的流出等。因此，区域政府间发生经济竞争的动因具有鲜明的个性。

2) 双层竞争体系之间的关系

市场“双重主体”竞争是两个层面的竞争体系，包括企业之间的竞争体系和

区域政府之间的竞争体系。二者之间既相互独立又相互联系，共同构成市场经济中的双重竞争系统。

首先，企业竞争体系和区域政府竞争体系是相互独立的双环运作体系。企业竞争体系只在企业间展开，任何政府都只能是市场竞争环境维护者，从政策、制度、环境上维护企业竞争的公平展开，而不能作为和企业一样的平等主体参与到企业竞争的活动中去，也没有权力对企业微观经济事务进行直接干预。而区域政府间的竞争也只在区域政府之间展开，各区域政府是平等竞争的市场主体，就其区域资源的配置能力和所创造的区域经济效率和效益进行竞争。区域政府之间的竞争以尊重企业市场竞争规律为前提，不会将企业竞争纳入到区域政府竞争的层面中来，所以，无论是企业竞争还是区域政府竞争，都是两个层面各自独立的竞争系统。

其次，区域政府竞争体系又是以企业竞争体系为依托并对企业竞争体系有维护和引导作用的。企业竞争是市场经济的根本属性，是市场经济焕发生机活力的重要因素，没有企业竞争的经济不是市场经济，所以企业层面的竞争是市场竞争的基础，区域政府之间的竞争体系也是基于区域内的企业竞争，围绕企业竞争服务而展开的。如果没有企业竞争，区域政府间的竞争就会演化为权利纷争，也完全失去了市场经济的基本属性。所以，市场经济体制下，必然存在企业层面的竞争，而企业竞争带动了区域政府间的竞争，这一切都源于市场机制。但区域政府之间的竞争在制度、政策、氛围创造以及竞争目的上又多半带有“超前引领”的性质，所以区域政府之间的竞争又是在企业竞争层面之上的一种竞争体系，对企业竞争具有一定的指导、帮助作用。二者基于区域政府“超前引领”(GFL)机制而形成彼此支撑、互相影响的紧密连接，所以这两个竞争体系不是截然分开的，而是无缝衔接的两个独立竞争体系。这也意味着区域政府竞争与企业竞争的“边界划分”成为处理好这两个竞争体系的关键问题。

(二) 区域政府双重角色论

市场竞争“双重主体”源于区域政府的“双重角色”理论。区域政府的“双重角色”理论是指区域政府同时兼具宏观调控的“准国家”角色和参与政府间市场竞争的“准企业”角色。也就是说，一方面，区域政府代理国家政府，对本区域经济进行宏观管理和调控，充当“准国家”的角色；另一方面，区域政府代表

本地区的社会非政府主体(包括企业)，争取上一级政府支持，调配本地区的资源，通过制度、组织、技术等创新，与其他区域展开竞争，以实现本区域经济利益最大化，即有“准企业”的角色。

区域政府在市场中扮演了“双重角色”，一方面是“参与者”，区域政府直接参与特定经济活动或其间接参与非政府组织在经济过程中的发展，这在过去几十年各国的改革开放过程中得到了有效验证；另一方面是“调控者”，区域政府又扮演着区域政策的制定者和执行者的角色，直接调节着某些行业的竞争格局和发展生态。随着各国实质性财政等权限的改革或完善，区域政府更加成为独立的经济主体以追求利益的最大化，明显出现了“区域企业化”倾向。区域政府代表国家政府，实现对辖区内的经济宏观管理和调控；区域政府又代表区域非政府主体，采取各种措施和手段，以实现本地区经济利益最大化。它使得区域政府角色呈现多维度，既是辖区的管理者和公共物品的提供者，又是辖区间的利益最大化的追求者。区域政府的多维度身份使得区域政府有着不同的目标函数和约束条件。

(三) 区域政府的“三类资源”界定

世界各国，稳定、发展和对突发事件处置，是其三大任务。各国发展，经济增长、城市建设、社会民生是其三大职能。国家政府实施其三大职能，实质上却表现为对国家现实和可能拥有的各类有形资源和无形资源的一种经济学分类、一种资源配置和一种政策匹配措施上。

(1) a 类：与社会民生相对应的资源——在市场经济中被称为“非经营性资源”。它以社会公共产品资源为主，包括社会保障、文化、科技，历史、地理、环境，形象、精神、理念；应急、安全、扶助，以及其他社会需求。与之相匹配的政策原则应该是“社会保障、基本托底，公平公正，有效提升”。

(2) b 类：与经济增长相对应的资源——在市场经济中被称为“可经营性资源”。它以产业资源为主。包括一、二、三产业。由于各国经济地理和自然条件不同，三次产业发展比率不一。但许多国家精细发展第一产业，优化发展第二产业，加快发展第三产业，也不断获得成功案例。对此，与之相匹配的政策原则应该是“规划、引导，扶持、调节，监督、管理”。

(3) c 类：与城市建设相对应的资源——在市场经济中为称为“准经营性资源”。它以城市资源为主。包括用于保证国家经济社会活动正常进行的公共服务系

统和为生产、生活提供公共服务的软硬件基础设施，比如公用工程、交通邮电、供电供水、园林绿化、环境保护、项目开发以及教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视等。之所以称其为“准经营性资源”，是因为它们的开发和管理，既可由政府来实施——此时它是公益性的，是“非经营性资源”；也可由市场来推动——此时它是商品性的，是“可经营性资源”。它由政府或由市场来开发运营管理，取决于政府财政状况、市场需求和社会民众可接受程度。

三、可经营性资源界定

(一) 可经营性资源的内涵

与经济发展相对应的资源——在市场经济中称为可经营性资源。它以各区域产业资源为主。由于经济地理和自然条件不同，决定其区域以三次产业中的某一产业为主导方向。当然在现实区域经济发展进程中，也不乏在发展第一产业或第二产业的过程中，伴随着强盛的物流业、会展业、金融业、旅游业、中介服务业和商贸零售业等第三产业的案例。实质上就是指商品、产业以及与其相关的配套服务行业的另一个说法，所以此类资源包含三个层次：①产品或商品，②产业或行业(产业链)，③与商品或产业相关联的服务设施及其机构。此类资源配置应该完全遵循市场机制，交给企业经营才能最大限度地实现资源的优化配置，所以称之为“可经营性资源”。

西方经济学对应此类资源机构主要为商业企业。在中国，政府对应此类资源的管理机构有：(1)发展改革、统计、物价；(2)①财政、金融、税务、工商，②工业、交通、安全、能源、烟草，③科技、信息、专用通信、知识产权，④商务、海关、海事、口岸、邮政、质检、外事、旅游；(3)审计、国土监察、食品药品监督管理等。世界各国政府机构有同有异，但对此类资源配置政策原则主要是“搞活”——即①规划引导，②扶持、调节，③监督、管理。这点理论认识已很明白。比如各种日用消费品、一般生产资料、普通通讯和交通工具等在生产和生活中大量使用的物品，以及生产、生活服务，都可以通过企业和家庭、个人的自主决策在市场交易中获得。这些产品、产业和相关服务机构也毕竟经过市场竞争的洗礼

才能获得生存的机会。市场通过自由选择机制和竞争淘汰机制，推动可经营性资源的优化配置，实现消费者效用的最优和企业利润的最大化。像家电等制造行业就是典型的可经营性资源，家电企业不断进行技术创新和成本控制，目的就是在市场竞争中获得先机，引领行业趋势，获取更大的市场份额。由家电业带动起来的人工智能、绿色环保等行业又引发新一轮的行业理念、技术和经营模式的革命。这些都说明了可经营性资源只有交给市场进行资源配置才能激发出最大的潜力，创造更多的价值。

(二) 配置原则

可经营性资源的竞争性意味着由市场规则配置该资源。由市场以某种价格提供或配置竞争性资源，可以确保人们在生产和使用产品的决策过程中，考虑成本和收益。将竞争性资源留给市场，可以提高经济效率。排他性意味着企业可以获得经营资源的收益，市场愿意提供这种资源。总之，对可经营性资源来说，商品、产业及其相关配套服务行业应当按照市场配置原则、市场运行机制和市场运行规则来运行和管理。

既然可经营性资源属于私人产品而非公共产品范畴，那么区域政府在经营上就不宜插手干预，而是尽可能地将区域可经营性资源项目通过资本化手段、措施和调节方式，把这类资源交给市场、交给社会、交给区域内外的各类投资者来经营。使可经营性资源根据市场需求、社会供给和国际经济发展的客观趋势进行有效投资，优化结构，促进市场化机制健全发展，并且，根据对市场的预测进行风险有效调控，防止大起大落。

可经营性资源既然是市场配置的范畴，政府就应当遵循市场规则，在政策措施上制定和形成符合市场规律的基本准则或政策生态，并在政策配套中阐明各项政策应该怎么干。比如，不干预政策、鼓励扶持政策、反垄断政策、风险处置政策，等等。这一系列的政策措施就成为遵循市场规则的政策系列或政策生态。

总而言之，区域政府对可经营性资源的配置原则应遵循三点：第一，对产业进行规划和引领；第二，对市场或企业整体进行扶持和调节；第三，对区域或局部市场进行监督和管理。

(三) 政策配套

(1) 对于可经营性资源，区域政府在产业政策上可以多规划多引领。比如 2013 年中国共产党第十八届三中全会指出，要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，对于属于市场配置的可经营性资源政府应当采取不干预政策；而 2005 年中国顺德区政府发布的“三三三”产业发展战略，顺德政府则将自己的作用定位在鼓励与扶持的位置上，引领产业调整，一旦产业运转进入轨道，政府便逐步退出，这一发展战略使顺德仅用了四年时间再造了一个“经济顺德”。

(2) 对市场和企业整体，区域政府不宜直接干涉，但可以通过政策充分发挥扶持和调节的作用。比如，在风险处置政策上，以美国政府应对 2008 年金融危机的政策措施为代表。为应对 2008 年金融危机，美国财政部和美联储相继出台了一系列罕见的应对措施：美联储实行了调整贴现窗口贷款政策等七项新的流动性管理手段，并直接救助金融机构。美国财政部在 2008 年 1 月实施 1500 亿美元的一揽子财政刺激计划，2008 年 7 月起援助并接管“两房”，2008 年 10 月推出有史以来最大规模的 7000 亿美元的金融救援计划。中国在应对国有企业改制问题上，针对“存量资产”的载体产权改造，为了形成与运用资本市场手段相适应的载体，将“存量资产”的载体改制成国有民营、股份制、合资、合作、拍卖给市场上的私人投资者，使其成为独资形式等作为区域可经营性项目的载体；而对于新增区域可经营性项目——“增量资产”的载体，则一开始使其能够按照经营区域的市场规划奠定好载体基础和发展条件。对于那些新增的区域可经营性项目，一时由于资金与投资者“短缺”而先用了财政资金或政府财政作担保向银行贷款的资金来组建的政府公司，在其投资建设的过程中及时、有效地进行转制，有效地防止了“增量资产”的建设中重新走回国有体制管理载体的老路。

(3) 对企业和局部市场的监督与管理也是区域政府针对可经营性资源政策配套的重要一环。美国政府比较多采用反垄断政策来保证可经营性资源的市场配置准则，1890 年颁布的《谢尔曼反托拉斯法》、1914 年颁布的《联邦贸易委员会法》和《克莱顿法》都明确禁止垄断协议和独占行为，限制市场集中度、企业兼并等行为，保护消费者权益和禁止不正当竞争行为等。

四、非经营性资源界定

(一) 非经营性资源内涵

与社会民生相对应的资源——在市场经济中称为非经营性资源。它以各区域社会公益、公共产品为主。其包括经济(保障)、文化、科技，历史、地理、环境；形象、精神、理念；应急、安全、救助，以及区域其他社会需求。西方经济学中对应此类资源机构主要为社会企业。在中国，政府对应此类资源的管理机构有：①财政、审计、编制；文史、参事、档案，民政、社保、扶贫，妇女、儿童、残联、红十字会，民族、宗教、侨务，等；②地质、地震、气象；③应急、安全、人防，人民武装、公安、司法、监察，消防、武警、边防、海防与打私，等。世界各国此类管理形同名异，但对此类资源配置政策原则主要是社会保障、基本托底；公正公平，有效提升。这点实践认识也很一致。

(二) 配置原则

对于“非经营性资源”，即在市场达不到的领域，政府应责无旁贷地、全面地、确保基本保障地承担起此类资源的配置、管理和发展事务，按照“基本托底、公平公正、有效增长”的原则配套政策。这也就是为什么作为取之于民、用之于民的财政要弱化其建设性财政职能、强化其公共(公益性)财政作用的缘故。

非经营性资源的配置原则实质就是“社会公共产品”的保障原则，或者说是“民生托底、公平公正、社会福祉政策”的实施原则。社会公共产品因其消费的非排他性和非竞争性，很难通过市场交易实现“谁生产谁获益”的基本利益原则，对于以赚取利润最大化为主要宗旨的企业难以提供利益激励，所以在社会公共产品的提供上无法获得市场的认可，生产动力严重不足。但这些社会公共产品又涉及民生福祉、公共利益，对于整个社会和国民经济而言具有重大的战略意义，所以这部分非经营性资源的配置必然要由政府完成，也就是主要采用公共生产和公共提供方式免费供给公共产品或服务。

为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益、规范和指导有关机构和团

体或个人的行动，政府需要通过一系列法律法规、行政规定、命令或政府规划等对社会利益的权威性分配，集中反映和促成社会利益，这些以公共利益为价值取向和逻辑起点的公共政策形成了非经营性资源配置的政策生态。政府要做到社会公平、社会稳定、社会基本保障，在非经营性资源的配置上政府最基本政策或措施应该包括公共产品投资政策、转移支出政策、公共产品定价政策等。公共产品投资政策是指政府直接对涉及公共利益基础设施和公共服务进行投资，提供全部财政支撑来保证公共设施和公共服务的运行。转移支出政策则是通过社会保障、财政补贴等相应手段对涉及社会公共安全、民生福利等项目进行货币化投入，并制定降低税费负担的一系列政策措施，确保社会危机阶段的社会平稳和民众的基本福利维持，这种政策职能与政府作为国民政府的本质意义完全相符。公共产品的定价政策因公共产品的提供目的不同、种类不同、运营和管理等方面的要求不同也有所差异。比如对于国防、外交、司法、公安、行政管理、生态环境保护等这些政府负有义不容辞的责任的纯公共产品，政府必须用税收来保证其全额费用，实行零价格政策。

(三) 政策配套

非经营性资源政策配套应也应该沿着“基本托底、公平公正、有效增长”的配置原则来制定。分配社会资源、规范社会行为、解决社会问题、促进社会发展是政策配套的主要目的。

公平公正、有效增长的原则要求政策在分配社会资源上从社会发展的长远战略着手，进行社会资源规划的超前引领，比如对土地资源的合理规划和战略布局，实现土地资源的优化配置和集约利用，以保证土地资源的可持续利用。规范社会行为的政策主要是从法律上进行产权的界定和保护，保障合同的实施、公共产品和服务的监管及提供，并在社会文化及价值观的营造上给予政策上的激励。

基本托底的原则要求政策配套必须对社会基本民生问题给于解决。建立社会保障机制，完善社会养老保险制度、基本医疗保险制度、失业救助和培训制度、生育和工伤保险制度，以及救灾赈济制度，切实对老年人口、贫困人群、失业群体等社会弱势群体进行系统救助，将社会资源有意识的放在社会民生发展和社会稳定平台的构筑上。促进社会发展的政策配套则需要立足全球的开阔视野，建立一个“有足够的营养、免于疾病的侵害、创业的机会、教育和就业机会、社区参

与和自我实现等”的人类福利社会[1]，摆脱“有增长无发展”的窘境。

中国的“科学发展观”就是以“促进社会发展”为根本目的的政策理论体系，通过实施科教兴国战略、人才强国战略、可持续发展战略，着力把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题，提高发展质量和效益，实现又好又快发展，为发展中国特色社会主义打下坚实基础[2]。

五、准经营性资源界定

(一) 准经营性资源内涵

与城市建设相对应的资源——在市场经济中称为准经营性资源。它以各区域城市资源为主。其主要为用于保证国家或区域社会经济活动正常进行的公共服务系统，以及为社会生产、居民生活提供公共服务的软硬件基础设施，包括交通、邮电、供电供水、园林绿化、环境保护、教育、科技、文化、卫生、体育事业等城市公用工程设施和公共生活服务设施等。其设施的软硬件水平，直接影响着一个国家或区域的外形、特征、品位、功能和作用。完善的软硬件基础设施将促进区域社会经济各项事业发展和推动城市空间形态分布和结构的优化。我们之所以称这类资源为准经营性资源，是因为这一部分在西方经济学中还是“模糊板块”，在传统经济学中归类为政府与市场的“交叉领域”——即可由市场来承担、也可由政府来完成的经济发展社会民生事业。在中国，政府对应此类资源的管理机构有：①国有资产、重大项目，②国土资源、环境保护、城乡建设，③人力资源、公共资源交易，④教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视、研究院所，⑤农业、林业、水利、海洋渔业等。

(二) 配置原则

区域政府竞争有广义和狭义两个层面：广义的区域政府竞争是区域全要素的

① [印度]阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任赜，于真，译. 北京：中国人民大学出版社，2002.

② 中国共产党第十七次代表大会报告，2007.10

竞争，包括“可经营性资源”及其配套政策的支持、“非经营性资源”及其政策体系的有效实施、“准经营性资源”及其开发与配置政策；狭义的区域政府竞争主要就是指“准经营性资源”的开发、运营、实现可持续以及政策体系的支撑和保障等。由此，DRP 资源配置体系也有广义和狭义之分：广义的 DRP 是三类资源配置事宜，狭义的 DRP 是指“准经营性资源”的有效配置问题。

而其中的“准经营性资源”概念的提出和分析是本书的创新点和重点突破之处，因为区域政府的竞争，不是体现在“可经营性资源”和“非经营性资源”上，而是重点体现在“准经营资源”上。企业竞争与区域政府竞争都包含对经济目标的追求，但区域政府竞争更着重于准经营性资源配置效率的竞争上，区域资源配置模型(DRP)的落脚点以及“区域政府竞争”创新的落脚点，都集中归属到“准经营资源”配置这一核心概念上。

对于“准经营性资源”，我们应根据区域发展、财政状况、资金流量、市场需求和社会民众的接受程度与承受力等因素来确定其是按可经营性资源来开发配置还是按公益性事业来运行管理。

1. 遵循市场规律的原则

准经营性资源具有双重属性，也就是说准经营性资源配置是既可以由市场来完成，也可以由政府来承担，是市场资源配置机制和政府资源配置机制发挥作用的交叉领域。而区域政府本身也具有双重角色理论，在具备“准国家”角色的同时也具备“准企业”性质，“准企业”的性质决定了区域政府在准经营性资源配置上的参与竞争，但区域政府对准经营性资源的配置必须充分尊重市场作为资源配置手段的主导地位，坚持按照市场规律发挥管理职能，强化区域政府行为的市场适应性，展开区域政府间的良性竞争，以各地区市场运转的效率、实现的经济和社会收益作为竞争的主要考核目标。区域政府因此实现从远离市场竞争的权力机构到参与市场竞争、提高管理绩效的“准企业”的角色转换。

对于这类区域准经营性资源，区域政府和市场都可以介入，也就是说在区域准经营性项目上，区域政府和市场的边界关系可以看作是相互替代的，是一种“非此即彼”和“此消彼长”的博弈关系，即选择一定的区域政府，通过发挥区域政府职能作用来获得一定的产出，就意味着必须放弃一定的市场机制的作用。或者说，选择一定的市场，通过市场机制的作用来获得一定的产出，就意味着放弃一

定的区域政府职能作用。区域政府与市场的这种相互替代关系意味着由区域政府和市场的作用边界存在一个最优组合的问题，而最优组合点由二者的等产量线和等成本线的切点位置决定，在这一点上，可以实现成本在一定情况下的产出最大或产出在一定情况下的成本最小，符合资源配置效率最大化的基本原则。

2. 调控市场运行的原则

“准经营性资源”配置、开发、管理，有各载体确定和资金运营的问题。对于“载体确定”，如果把“准经营性资源”放入市场体系中去配置、开发、运营和管理，区域政府则可以独资、合资、合作、股份制甚至国有民营等方式组建建设项目的载体。它不仅能根据市场需求、社会供给和国内外经济发展的客观趋势进行有效投资，优化结构，促进经济和社会稳步发展，而且能根据对市场的预测进行有效调控，防范政府在以往的城市建设和发展中“只为社会提供无偿服务型、共享型的公共产品；只投入、不收益；只建设、不经营；只注重社会性，而忽视经济性；只注重公益性，而忽视效益性；从而造成城市资源的大量损耗，城市建设的重复浪费，城市管理的低层次、低水平和无序性运转”的问题，以避免重大损失。因此，在世界各国“准经营性资源”配置、开发、运营、管理方式的变革过程中，各区域政府应对原有配置的城市资源——“存量资产”的载体进行产权改造，让其按照客观规律和市场经济发展的要求，形成与运用资本市场手段相适应的载体，即将“存量资产”的载体改制为国有民营、股份制、合资、合作、拍卖给国内外投资者等形式，使其成为符合市场经济运行规则的载体，参与市场竞争；对于新增城市项目——“增量资产”的载体，则应从一开始就从独资、合资、合作或股份制等形式入手组建，使其能够按照市场规则奠定好载体基础和发展条件，成为市场竞争参与者。要防止区域“增量资产”的配置、开发中重回政府作为唯一管理载体的老路。

对于“资金运营”，如果把“准经营性资源”放入市场体系中去配置、开发，区域政府则可主要通过资本市场融资方式去解决。如发行债券或可转换债券、发行股票、设立项目基金或借助于海内外基金投资项目、以项目为实体买壳上市、项目资产证券化、项目并购组合，捆绑经营、租赁、抵押、置换、拍卖。区域政府也可以通过收费权、定价权等手段，运用 DBO(设计—建设—经营)、BOT(建设—经营—移交)、BOO(建设—经营—拥有)、BOOT(建设—经营—拥有—转让)、

BLT(建设—租赁—转让)、BTO(建设—转让—经营)、TOT(转让—经营—移交)等方式实施特许经营权资本运营。区域政府还可根据各“准经营性资源”项目不同特点和条件，采取不同资本运营方式，或交叉运用不同资本运营方式——如采用“3P”方式(Public+Private=Partner)作载体，运用BOT或TOT等特许经营权运营，在条件成熟时改组项目公司为上市公司，通过发行股票或债券进一步把资源项目做强做大，从而促进区域政府克服资金瓶颈制约，提升城市资源配置、开发、运营、管理科学可持续发展，达到有限的公共财政“四两拨千斤”更有效地满足社会人民群众日益增长的公共产品、公益事业需求上。

3. 参与市场竞争的原则

区域政府“准企业”的性质决定了区域政府在准经营性资源配置上可以参与市场竞争。区域政府内部的组织管理可以充分吸收借鉴企业管理的丰富的理论模型和优秀的实践经验，建立高效运转的内部管理模式，成为制度创新、组织创新、技术创新和管理创新的重要力量。同时，区域政府拥有较强的经济独立性，以实现本地区经济利益最大化为目标，自身具有强烈的开展制度创新和技术创新的动力，区域执政者在竞争中培养了改革魄力和超前思维，具有鲜明的如熊彼特所说的“政治企业家精神”[①]。

总而言之，“准经营性资源”配置、开发、运营、管理过程中的“政府推动、社会参与、市场运作”方式，一开始就奠定了——①区域政府是市场竞争参与者之一；②区域政府必须依靠市场规则，按市场规律办事；③区域政府同时又是宏观经济代表的引导、协调、监督者。对“准经营性资源”配置开发，区域政府应按此原则配套政策。

(三) 政策配套

经营性资源的配置属于纯粹的市场机制调节范畴，而非经营性资源的配置也是区域政府直接管控的范畴，唯有在准经营性资源的配置上，最能体现区域政府的超前引领职能，所以对准经营资源的政策配套就是一系列的超前引领政策手段，其中以PPP模式形成的超前引领政策最为重要。

① [美]熊彼特. 经济发展理论[M]. 北京：商务印书馆. 1990.

PPP 模式源于新公共管理运动发起的公共服务供给的市场化改革，倡导引入私人部门参与公共项目的运营和建设，实质上是一种联结全社会内部公共部门、企业部门、专业组织和社会公众各方的准公共共品优化供给制度，一方面解决财政资金不足的问题，另一方面也大大提升了公共项目的运营效率。“交易费用理论”和“委托—代理理论”是推动这一改革实践的理论力量。早在 18 世纪，欧洲的收费公路建设计划就已经开始了对 PPP 模式的尝试，到了 20 世纪 70 年代，英美国家开始积极引入私人部门参与公共项目建设运营，同时将 PPP 模式运用于公共政策领域，并为规范、推进该模式出台了一系列的政策，极大地促进了公私合作伙伴关系的发展。20 世纪 80 年代中期，中等发达国家和其他发展中国家也开始引入 PPP 模式，由香港合和实业公司在深圳投资建设的沙头角 B 电厂项目就是该模式的一个典型项目。随后 PPP 模式相关的特许经营、运营和维护以及租赁合约等形式都得到了迅速推广和应用，世界各国在城市和区域重大设施的项目上陆续尝试实施 PPP 模式。PPP 模式逐渐成为国际市场上实施多主体合作的一项重要项目运作模式。

PPP 模式的政策重点在于准经营性资源项目中，确定政府、营利性企业和非营利性组织的相互合作关系的形式，在适当满足私人部门投资营利目标的同时，合作各方共同承担责任和融资风险，为社会更有效率地提供公共产品和服务，使有限资源发挥更大的效用。在政策配套上就需要围绕 PPP 模式所必需的伙伴关系、利益共享、风险共担这三个机制进行政策制定和引领。

1. 法律法规体系

准经营性资源配置需要市场和区域政府的共同介入，双方界限和合作模式都必须建立在高度法治化、规范化和良好契约精神的基础之上。实践中，需要市场介入的准公共项目的运作往往非常复杂，投资额巨大、合作周期长，民间资本、社会资金交织、区域政府管理和市场周期变化交错，不确定因素很多。所以，完备的合同体系和良好的争议解决协调机制是项目长期顺利进行的重要保障。必须加快法律法规建设，争取先行完善政府制度约束。同时注重制定法律、法规保障非政府主体的利益。如果没有相应法律、法规来保障非政府主体利益，PPP 模式就难以有效推广。只有通过立法等形式，对非主体利益予以保障，才能吸引更多民间资本进入。

从 PPP 模式在中国的运行来看，关于准经营性资源的配置还缺乏国家层面的政策制度，一些地方性的或行业性的管理办法或规定权威性不够，需要区域政府发挥超前引领的优势制定统一的基础性、规范的法律体系，明确界定部门之间的分工、协调、审批、监管等诸多问题，以及对准公共项目的立项、投标、建设、运营、管理、质量、收费标准及其调整机制、项目排他性、争端解决机制，以及移交等环节做出全面、系统的规定。

2. 契约文化制度体系

准经营性资源的配置中要大力引入市场机制，就必须强化市场经济所强调的契约精神，以自由、平等、互利、理性原则建立区域政府与非政府主体的契约合作关系。这种契约是多重的，包括区域政府与公众之间、区域政府与私人部门之间、参与准公共项目的非政府企业和专业机构以及社会组织之间形成契约关系，尤其重要的是区域政府与私人部门之间契约关系，这种契约关系以双方就具体项目或事项签订的合同为基础，由政府部门与私人部门通过合作来提供公共产品与服务，以诚信的商业文化和契约精神为铺垫，本身是对传统的政府单纯行政权力意识的一种冲破，对法治化水平要求较高，区域政府必须需要加强自身的制度约束，提高对契约精神和契约约束力的认同，引导全社会培育契约精神。

3. 金融模式的创新与超前引领

区域政府需要加快完善准公共项目的融资支持政策。建立政府主导的 PPP 模式的准公共项目融资支持基金，考虑通过债权、担保、股权等形式，为难以获得市场融资的 PPP 项目提供资金支持。项目开发成功之后，再由投资人把前期垫付的费用补偿回来，区域政府的资金就可以回到资金池，实现资金的循环利用。也可以尽快完善现有管理办法，将 PPP 项目纳入专项资金的支持范围或是建立 PPP 项目投资交流机制。

除了财政融资政策上的超前引领外，更要鼓励金融机构积极创新融资管理方式和融资产品，比如运用商业银行贷款、信托、基金、项目收益债券、资产证券化等金融工具，建立多元化的项目融资渠道，根据项目建设内容匹配相适应的融资方式，降低融资成本，提升资本运作效率，发挥 PPP 模式的优势。

4. 监督管理机制的完善与引领

准经营性资源配置项目本质上仍有较强的公共产品性质，涉及公众利益，区域政府有义务维护公众利益，对项目的全周期运行负有监管责任。区域政府在 PPP 模式中，既是履约的一方，又是监管方，在保证市场参与方能够得到合理收益的同时必须要代表公众利益对代表市场利益的非政府主体的利润进行调节，强化政府对准经营资源配置项目的监管职责，防范一切可能发生的财政风险。



第三章 “四阶段”资源配置

区域政府竞争通过区域资源要素的有效配置来实现。区域政府竞争存在广义竞争和狭义竞争。广义竞争体现为“可经营性资源”“非经营性资源”“准经营性资源”三类资源配置的全要素竞争，狭义竞争则侧重体现在“准经营性资源”的结构调整与有效配置上。

无论是企业利润的实现还是地区收益的增长，都是一个投入产出的过程，都离不开资源的投入和配置，但资源的定义和配置路径又是一个不断调整和变化的动态过程，一方面资源的概念已经突破了传统的有形资源的范畴越来越多地向无形资源扩展，另一方面在配置的主导因素上也在不断由简单要素驱动向技术、创新等全要素配置模式过度。迈克尔·波特(Michael Porter)在《国家(或地区)竞争优势》一书中提出，一个国家(或地区)经济发展会历经四个阶段：要素驱动，投资驱动，创新驱动，财富驱动[①]。从各国政府的经济发展来看，区域政府的资源配置路径也经历了：要素驱动—投资驱动—创新驱动—财富驱动等一系列动态变化过程。在资源配置路径中的四个阶段，区域政府所处的政策生态环境不同，所运用的资源配置手段也必须因时而定，因此，区域政府必须有效判断经济增长的核心驱动力并运用一系列的资源配置手段进行政策生态引领。

一、要素驱动阶段资源配置特征

(一) 要素驱动型资源配置的内涵

任何产出都需要资源的投入，各种资源的不同配置路径决定了产出效率的不

① [美]迈克尔·波特．国家竞争优势[M]．李明轩等，译．北京：华夏出版社，2002．

同。在产出过程中，资源一般以生产要素的形式出现，生产函数一般被定义为：在生产技术给定的条件下，一定时期内生产要素的各种投入组合与产品的最大产出量之间的物质数量关系，是生产过程中存在于投入与产出之间的关系在技术上的说明，可以表现为：

$$Q=f(L, K, E, N)$$

其中，Q 代表产量，L 代表劳动，K 代表资本，E 代表以土地为首的各种自然资源，N 代表企业家才能，也可以看作区域政府的管理才能。

在经济发展的最初阶段，技术水平较低且长期内不会有显著提高，资本也缺少有效积累，常常显得不足，所以经济增长更多依靠劳动、土地、自然资源等生产要素在投入数量上的简单扩张来获得和维持发展动力，这种经济增长驱动方式比较简单易行，短期效果也比较显著，但长期看必然会很快遇到资本、技术等发展瓶颈，导致边际生产率下降，发展潜力非常有限，难以获得企业经济发展的持久驱动力。所以这种要素驱动的资源配置方式只适合经济发展初期。

(二) 土地资源配置特点

从土地的要素视角上看，在农业社会，土地被认为是影响经济增长的重要要素，最初的区域经济发达的地区多半都是在地大物博、自然资源和劳动力资源丰富的区域，而那些土地面积狭小、人口稀少的地区往往是历史上的落后地区。在一个区域内部或一个企业也是一样，刚开始都是依赖于生产要素的大量投入、扩张规模来实现区域和企业的短期崛起。但长期看，这种要素驱动的增长与发展都是后继乏力的，只能是短期扩张的一种初级手段，进入工业社会，由于土地更容易被资本替代和土地投入约束更容易被技术进步克服，土地要素对经济增长的影响逐渐淡出，西方发达市场经济条件下土地的要素投入作用日渐式微。然而中国的土地资源在区域政府竞争的条件下却有着重大作用，高速工业化和快速城市化都离不开土地资源的投入，土地扩张已经成为中国区域政府城市经营和谋求经济增长的主要手段。中国经济增长奇迹与中国区域政府以土地谋发展的模式有密切关系。

土地出让竞争一直是中国区域政府竞争的重要手段，激烈的竞争使区域政府更加主动谋求土地经营和发展的主动权，土地已不仅仅是简单的“地块”，还承担了引资、融资和财政等多重职能，通过土地出让规模、方式、价格和收益分配等

一系列运营机制最大化地挖掘土地资源的配置产出，并以此来实现招商引资、城市扩张和财政平衡，最终影响经济增长的方式和路径。土地在区域政府的竞争中已经不再仅仅是传统生产要素，而是一种可以通过“土地出让”来经营的战略资源，土地的“准经营性资源”性质充分彰显。

从中国1998—2012年省际空间面板数据的实证研究结论来看，土地这种准经营性资源的配置对经济增长产生的影响包括以下三点：①土地不仅可通过要素投入，还可作为制度工具对经济增长产生影响，土地出让规模、土地出让收入和土地出让竞争对经济增长具有显著的正向影响；②从影响的区域差异特征来看，东部地区土地对经济增长的影响最显著，其中土地出让收入对经济增长的影响为正，大于土地要素投入的影响；③从影响的机制来看，土地具体可通过两种作用渠道影响经济增长：城市化渠道，区域政府土地出让收入推动城市建设和城市化发展，并最终推动经济增长；工业化渠道，低价工业用地出让吸引大量投资，并推动区域工业发展，最终带动区域经济增长[①]。

二、投资驱动阶段资源配置特征

(一) 投资驱动型资源配置的内涵

投资驱动型资源配置也可以称之为效率驱动型，是以投资形成的资本来带动经济增长的一种模式。资本也是生产要素之一，之所以将投资驱动从要素驱动中抽离出来，是因为在经济发展过程中，带动经济增长的力量逐渐从资源禀赋的优势转移为资本的优势，资本相对于其他生产要素而言，驱动能力更为突出，且不受时空的限制，成为主宰经济发展的关键因素，而且这里所探讨的投资驱动型也更多从投资效率的角度出发，是有效率的投资驱动模式。

长期来看，在资本投入量基本不变的情况下，单纯地扩张自然资源和劳动力资源的投入，必然会遭遇资本瓶颈而导致边际生产率的下降，所以资本投入必须与劳动投入保持一定的配比共同增长，这样的生产函数被称之为“长期生产函数”。

① 杜雪君，黄忠华. 以地谋发展：土地出让与经济增长的实证研究[J]. 中国土地科学，2015,7.

所谓长期生产函数就是假定技术水平给定，并且经营管理良好，一切投入要素的使用都是非常有效的，为实现长期内的最大产出，资本必须与劳动等要素配合投入，配置的最优路径应该是二者组合而成的等成本线和等产量线的一系列的切点的连线，也被称之为生产扩展线。

(二) 基础设施的投资与配置特点

基础设施属于典型的“准经营性资源”，是区域政府竞争的主要领域。

基础设施分为广义和狭义两种，狭义的基础设施主要是指经济性的基础设施，包括交通运输、通讯、电力、供排水等公共设施和公共工程等。广义的基础设施除此之外，还包括教育、卫生、法律、秩序及行政管理等部门。基础设施具有以下几点特性：基础性、投资和时间上的不可分性、空间依附性、自然垄断性、外部性和公共产品性。区域基础设施作为一种区域政府的主要公共产品，是区域经济发展的重要基础条件之一。教育、科研、技术开发等是区域公共产品重点内容，也是保持和提升区域经济竞争力的重要资源和发展基础。

对于一些存在着竞争性的基础设施，政府与市场共同参与其中。政府需要允许企业集团、实力较强的私营企业对有盈利能力的公益性和基础性项目进行投资。Holtz-Eakin(1994)[①]在分析美国公共投资的形成与增长时，将公共投资按照其最终用途分为四类：第一类是教育投资；第二类是道路以及高速公路投资；第三类是污水处理设施投资；第四类是公用事业投资。在 Etsuro-Shioji(2001)[②]的研究中，将上面列举的后三类合并称为基础设施类公共投资，从而与教育类公共投资组成为两个类别。按照 Holtz-Eakin 的估计，1988 年，在美国，上述四项公共投资在政府投资总额中的比重分别是：教育类占 20.2%，道路及高速公路类占 34.5%，污水处理占 7.5%，公用事业类占 13.2%。日本对公共投资的定义相对广泛一些，总计包括 14 个项目，Etsuro Shioji(2001)将其合并为四个项目：一是教育类；二是基础设施，包括公共房屋，污水处理，垃圾处理，水的供给，城市公园，道路，

① Douglas Holtz-Eakin, Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 76, No. 1, 1994, pp. 12-21.

② Etsuro-Shioji, Public capital and economic growth: A convergence approach [J].Journal of Economic Growth, 2001,6:205-227.

港口，机场，工业用水；三是国有保护土地，包括山脉，河流和海岸；四是农业和渔业。1990 年，在日本，上述四项在公共投资中的比重分别为 12.1%、60.6%、13.5%和 13.7%。

Justman、Thisse 和 Ypersele[①]认为，在基础设施服务上的竞争，区域政府比较多进行多样化方面的竞争，多样化的基础设施不仅能减少财政支出上的浪费，更重要的是多样化基础设施难以被对手模仿，可以形成区域间的差异化竞争优势，满足区域多元化的需要，也可以刺激其他区域政府提高其基础设施多样化水平，形成良性循环。

Bucovetsky(1982)[②]分析了基于公共品投资的政府竞争。认为政府的基础设施投资可以产生劳动力的集聚效应，即良好的基础设施和公共环境有助于为本区域吸引更多的流动性较强的熟练劳动力，但区域间的公共品投资竞争也可能是破坏性的。他通过对公共品投资模型的纳什均衡分析，认为即使假定各个辖区初始条件相同，均衡也未必是对称的。问题不仅在于各个辖区的公共品投资太多，而且还在于太多的辖区都会选择进行投资。不同辖区之间的要素流动性越强，竞争就越强，因为政府之间为吸引流动性要素的竞争可能会损耗掉公共品投资产生的租金。

John Douglas Wilson(2005)[③]考察了具有自利倾向的区域政府官员的公共品投资倾向对于辖区公共品支出的影响。他们认为区域政府官员非常有动力进行公共品投资，因为这可以对本辖区的劳动力和资本的效率产生正效应，辖区政府可以得到更多的税基。因此，公共品投入和税收收入之间的正相关关系被一再强化。假定资本可以在不同辖区间自由流动，则区域政府官员会陷入“支出竞争”，反而比资本不能流动的情形时降低了本辖区居民的福利。

Jon H. Fiva 和 Jom Rattso(2006)[④]利用空间计量经济学方法，经验性地估计了

① Justman M, Thisse, J. F.,Ypersele, T. V., Taking out the bite of fiscal competition., [J]. Journal of Urban Economics 2002, 52, 294−315.

② Bucovetsky Sam,Inequality in the Local Public Sector Journal of Political Economy,1982, 90(11): pp. 128−145.

③ Wilson. J. D, Theories of tax competition. National Tax Journal 1999, 52, 269−304.

④ Jon H. Fiva, Jom Rattso, Local choice of property taxation: evidence from Norway, Public Choice, 2007.

政府之间福利竞争的结果。区域政府之间的福利竞争并不会导致辖区公共品的提供不足，因为区域政府具有的内在冲动和巨大的财政能力使得它们通常会产生过度的公共品支出。

Keen 和 Marchand(1997)[1]考察了区域政府利用基础设施投向来吸引资本流动的情况，认为这将导致生产性基础设施提供的过量和生活性基础设施提供的不足。

中国学者张军、高远、傅勇和张弘(2007)[2]研究了中国的基础设施建设问题，发现在控制了经济发展水平、金融深化改革以及其他因素之后，区域政府之间在“招商引资”上的标尺竞争和政府治理的转型是解释中国基础设施投资决定的重要因素，这意味着分权、蒂布特竞争、向发展式政府的转型对改进政府基础设施的投资激励是至关重要的。

美国经济学家马斯格雷夫(Musgrave)和罗斯托(Rostow)认为在经济发展的早期阶段，区域政府投资在社会总投资中占有较高的比重，公共部门为经济发展提供社会基础设施，如道路、运输系统、环境卫生系统、法律与秩序、健康与教育以及其他用于人力资本的投资等。这些投资，对于处于经济与社会发展早期阶段国家的“起飞”，以至进入发展的中期阶段是必不可少的[3]。在经济发展的中期阶段，区域政府投资还应继续进行，但这时区域政府投资只是对私人投资的补充。无论是在发展的早期还是中期，都存在着市场失灵和市场缺陷，阻碍经济的发展。为了弥补市场失灵和克服市场缺陷，也需要加强区域政府的干预。马斯格雷夫认为，在整个经济发展进程中，GDP 中总投资的比重是上升的，但区域政府投资占 GDP 的比重，会趋于下降。当经济发展到成熟阶段，人均收入水平大幅上升，人们开始追求高品质的生活，因而对区域政府提出了更高的要求，迫使区域政府提供更好的环境、更发达的交通、更快捷的通信以及更高水平的教育和卫生保健服务等，因此公共投资的份额又会出现较高的增长。此

① Keen, M. and M. Marchand.Fiscal Spending[M]. Journal of Public Economics Competition and the Pattern of Public,1997.

② 张军、高远、傅勇、张弘. 中国为什么拥有了良好的基础设施[J]. 经济研究，2007(3).

③ [美]理查德 • A. 马斯格雷夫，等. 财政理论与实践(第五版)[M]. 邓子基，邓力平，编校. 北京：中国财政经济出版社，2003.

外，随着经济的发展，市场失效日益突出，这就要求区域政府立法、增加投资和提供各种服务来协调和处理冲突及矛盾，其结果是公共支出的增长。总之，公共支出规模的上升与下降取决于经济发展的不同阶段，公众对区域政府提供的公共产品的收入弹性。

美国经济已经处于成熟阶段，所以其区域政府支出多用于国家安全、教育、医疗、养老等公共服务领域。而中国还处于发展中期，部分省市地区还处于发展初期，因此区域政府支出中区域政府投资等用于经济建设性的支出占比较高。

三、创新驱动阶段资源配置特征

(一) 创新驱动是全要素生产率(TFP)驱动

创新型驱动是围绕全要素生产率(TFP)的增长展开的。在劳动、资本、土地等有形资源的生产效率都释放到最大，而且都呈现出边际生产率递减的态势的情况下，区域经济增长还能依靠什么，这是经济学家非常感兴趣的一个话题。20 世纪 50 年代，诺贝尔经济学奖获得者罗伯特 • M. 索洛提出了“全要素生产率(TFP)”这一概念。

所谓“全要素生产率(TFP)”的增长，实质是指技术进步率，是除去所有有形生产要素(劳动、资本、土地等)以外的纯技术进步的生产率的增长。用函数形式表达的话，“全要素生产率(TFP)”的增长就是在所有的有形生产要素的投入量保持不变时，那些无形资源的变动带来的生产量的增加。“全要素生产率(TFP)”的“全”并非是指所有要素的生产率，而是经济增长中不能归因于有形生产要素的增长的那部分，特指纯技术进步等无形资源带来的生产率，属于长期经济增长来源的重要组成部分。所谓纯技术进步包括知识、教育、技术培训、规模经济、组织管理等方面的改善，但这种纯技术进步不是指高级资本设备的更多投入、高技术劳动的更多增加和肥力更大土地的扩展等，因为这种投入仍然是属于资本、劳动、土地等有形的生产要素的投入，而“全要素生产率(TFP)”必须是那种非具体化的技术进步带来的生产效率的提高。

对于区域政府而言，经过拼土地、拼资本等有形生产要素的简单扩张后，资本报酬递减这一瓶颈使得粗狂经济增长方式已经难以为继。长期制度的构建和可持续增长政策的制定成为经济增长的源泉，全要素生产率(TFP)所指向的以创新为核心的技术进步、资源配置和经济结构调整不可避免地成为区域经济增长的新驱动力。

20 世纪 90 年代的日本，面对人口老龄化的挑战，采取了投入了更多的物质资本的发展策略，不断提高劳动力的人均资本数量，直接导致同期以技术创新为代表的全要素生产率(TFP)的贡献率从 37%下降到-15%，削弱了日本经济增长的持久动力，直接导致了日本经济长期徘徊不前。所以，在经济发展已经深入到精细化的今天，必须将资本、土地、劳动力等生产要素投入的增长转到更多依靠提高全要素生产率(TFP)的轨道上来，各类创新要成为全要素生产率(TFP)的更重要来源，创新驱动就是全要素生产率(TFP)驱动，全要素生产率(TFP)驱动是有质量的经济增长速度，是启动经济可持续增长的源动力。

(二) 创新驱动是区域政府竞争的焦点

创新驱动是把高科技、管理、组织、制度等都作为最重要的资源，通过市场化、网络化实现科技与经济的一体化，形成产业聚集，带来全生产效率的提高，也带来管理观念和手段、组织架构和模式、制度理念和执行上的一系列革命，从而驱动经济发展。创新驱动的本质是一个“创造性毁灭”的过程。熊彼特曾指出：把经济体系“从一个均衡推向另一个均衡”的不仅仅是外部因素，“在经济体系内部存在着自动破坏可能达到的任何均衡的能量源泉”。创新是“企业家对生产要素的新的组合”，是一个“创造性毁灭”(Creative Destruction)的过程[①]。当前的市场竞争已经不是价格竞争，而是创新竞争，创新竞争的结果就是那些生产率表现更优的竞争主体发展壮大，而生产率和竞争力低下的竞争主体退出经营，整体经济进入全要素生产率(TFP)驱动型。而区域政府所要做的就是创造一个良好的创造性毁灭环境，在市场起决定性作用的前提下充分发挥区域政府“超前引领”(GFL)的职能，通过优胜劣汰的压力和公平竞争的环境，进行理论、体制、制度、人才

① [美]熊彼特. 经济发展理论[M]. 北京：中国画报出版社，2012.

等一系列的创新，迫使各竞争主体必须具备提升全要素生产率(TFP)的动力，让资源重新配置和技术进步在经济增长中起支配作用。

资源可以是有形的也可以是无形的，创新驱动型的资源配置更多着眼于无形资源的有效配置。区域政府创新驱动包括科技创新、管理创新、组织创新和制度创新这四个方面，由于科技、管理、组织和制度上的竞争性，所以创新驱动阶段的资源配置也属于“准经营性资源”的配置。

(三) 创新驱动阶段的资源配置特点

创新驱动阶段的资源配置主要表现为人力资源、资本、技术、管理、政策等各类资源向新科技、新管理、新组织、新制度等方面的倾斜和汇集。

从美国、日本、芬兰、韩国等世界上创新型国家的发展历程来看，进入创新驱动的条件一般包括[①]：经济发展中的科技贡献率应在 70%以上；创新投入上，研发投入占 GDP 的比例一般在 2%以上；从创新过程来看，大量创新活动是原始创新，对外技术依存度指标一般在 30%以下；从创新产出来看，创新产出高，发明专利多；从产业发展来看，创新不仅仅体现在科技优势上，而且体现在产品或服务的国际竞争优势上，这个阶段会形成较为完善的产业集群，对经济的变动和外部事件影响的免疫力强；从社会发展上看，创新驱动不仅体现在增长上，而且扩散到社会发展、环境改善、体制优化等多领域。

就全球科技创新的资金投入而言，2013 年全球 R&D 经费约 13958 亿美元，2010—2013 年平均增长速度为 5.2%，总体上保持平稳增长趋势。但全球 R&D 经费仍然集中在少数几个国家。美国继续位居第一，占 30.8%。位居其后的国家分别为中国(14.3%)、日本(11.1%)、德国(7.4%)、法国(4.3%)、韩国(4.1%)和英国(3.4%)。其他国家和地区 R&D 经费合计只占 24.6%。从增长速度看(表 3-1)，中国和韩国的 R&D 经费增长大大快于全球平均增长速度；美国和德国的 R&D 经费缓慢增长；法国和英国的 R&D 经费增长则低于全球平均增长速度；日本的 R&D 经费则出现了负增长[②]。

① 夏天. 创新驱动过程的阶段特征及其对创新型城市建设的启示. 科学学与科学技术管理[[J]. 2010.2.

② 中华人民共和国科学技术部 http://www.most.gov.cn/kjtj/

表 3-1　主要国家 R&D 经费(2011—2014 年)

单位：百万美元(当年价)

国家＼年份	2011	2012	2013	2014	年均增长速度(%)
中国	134443	163148	191205	211826	16.4
美国	429143	453544	456977	—	2.1
日本	199795	199066	170910	164925	−6.2
德国	104956	101993	109515	109941	0.16
法国	62594	59809	62616	63826	0.1
韩国	45016	49225	54163	60528	10.4
英国	43868	42607	43528	50832	0.5
全球	1325026	1368363	1395802	—	5.2

资料来源：中华人民共和国科学技术部 http://www.most.gov.cn/kjtj/

近年来，中国 R&D 经费投入强度继续呈现逐年上升的趋势(图 3.1)，已达到中等发达国家投入强度水平。2014 年，中国 R&D 经费总量为 13015.6 亿元，排名仍居世界第 2 位。中国 R&D 经费投入强度[①]达到 2.05%，比 2013 年提升了 0.04 个百分点，比 2010 年上升了 0.32 个百分点，已经连续两年超过 2%，高于欧盟 28 国平均 1.94%的投入强度，达到中等发达国家 R&D。虽然与部分发达国家 3%～4%的水平相比虽然还有差距，但是正在呈现出逐年提升的趋势。其中 R&D 经费中来源于企业的资金为 9817 亿元，占 R&D 经费的 75.4%。财政科技拨款达到 6455 亿元，占财政总支出的 4.25%。

从高技术产品贸易状况的分析来看(图 3.2)，根据中国海关统计的商品进出口数据，中国 2014 年高技术产品贸易总量首次出现下降，特别是进口额较上年下降 1.2%。高技术产品出口的技术领域仍以计算机与通信技术为主，占高技术产品出口总额的 69.4%。高技术产品进口的来源地主要集中在东亚和东南亚地区，出口的主要目标市场为香港地区、美国和欧盟。一般贸易出口占中国高技术产品出口贸易的比重稳步提升，达到 19.9%。外商独资企业在中国高技术产品出口额中的份额仍然最大，达到 56.3%。

① 该数据来源于国家统计局、科学技术部《中国科技统计年鉴 2015》。国家统计局根据第三次经济普查结果对 2006 年以来中国 R&D 经费投入强度进行了调整。

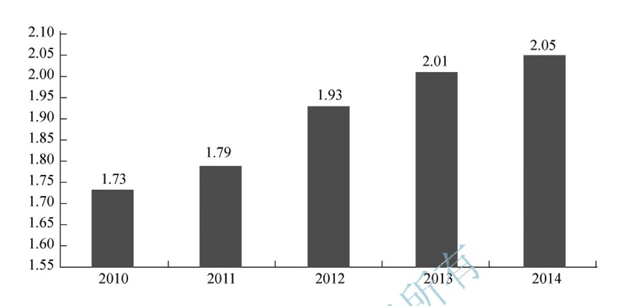


图 3.1 中国 R&D 经费投入强度(2010—2014 年)

资料来源：中华人民共和国科学技术部 http://www.most.gov.cn/kjtj/

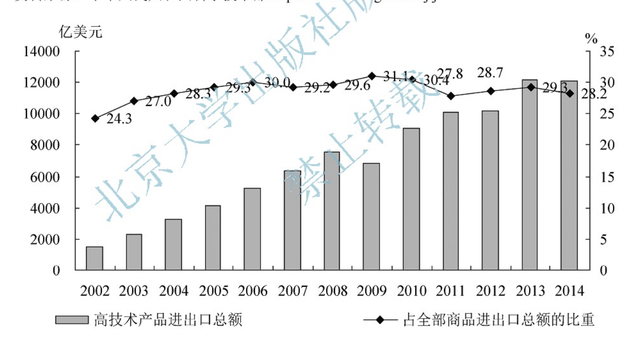


图 3.2 高技术产品进出口总额及其占商品进出口总额的比重(2002—2014 年)

资料来源：中华人民共和国科学技术部 http://www.most.gov.cn/kjtj/

从发明专利申请量上看，2014 年中国发明专利申请量占专利申请总量的比重达到 39.3%，专利申请结构进一步优化，发明专利的申请量和授权量均比 2013 年有明显提升。发明专利申请达到 80.1 万件，比 2013 年增长了 13.6%；实用新型专利和外观设计专利则出现下滑。发明专利授权量为 16.3 万件，比上年增长了

13.3%。企业发明专利申请量持续高速增长，国内企业发明专利申请量占国内发明专利申请量的 60.5%；发明专利授权量占国内总量的 56.5%。国内发明专利申请量排名前 10 的企业均为内资企业。中国每万人口发明专利拥有量已达 4.9 件。2014 年中国 PCT 国际专利申请量达到 2.6 万件，国际排名继续保持在第 3 位；三方专利拥有量为 1897 件，国际排名第 6 位。

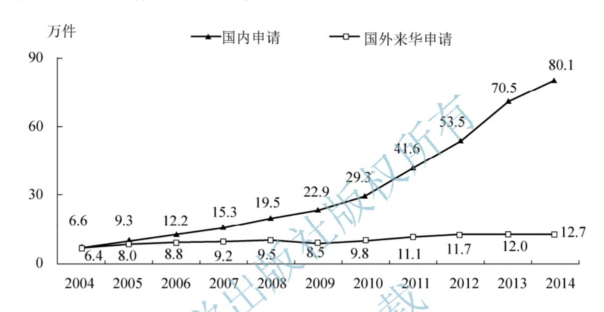


图 3.3　国内外发明专利申请量(2004—2014 年)

资料来源：中华人民共和国科学技术部 http://www.most.gov.cn/kjtj/

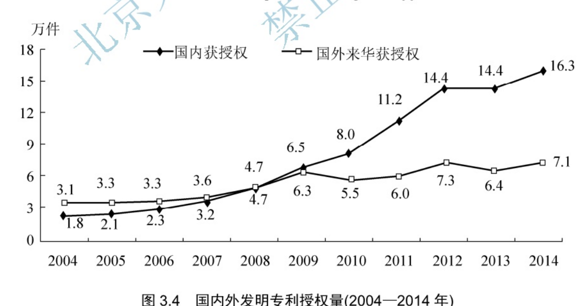


图 3.4　国内外发明专利授权量(2004—2014 年)

资料来源：中华人民共和国科学技术部 http://www.most.gov.cn/kjtj/

从科技人力资源规模上看，中国科技人力资源总量稳定增长，在国际上继续

保持科技人力资源规模优势。2014 年中国科技人力资源总量达到 7512 万人，比 2013 年增长 5.7%。其中大学本科及以上学历的科技人力资源总量为 3170 万人，这些本科及以上学历科技人力资源在科技创新上定位相当于美国的科学家工程师。根据美国《科学与工程指标 2016》，2013 年美国科学家工程师总量为 2110 万人。如果按全时当量统计[①]，2014 年中国 R&D 人员总量为 371.1 万人/年，比 2013 年增加了 5.0%；R&D 研究人员总量为 152.4 万人/年，比 2013 年增加了 2.7%。发达国家中，美国研发队伍规模最大，2012 年美国 R&D 研究人员为 126.5 万人/年[②]。显然，无论是按人头数还是按全时当量计，中国投入研发活动的人力规模都已经成为全球最高的国家。而且中国 R&D 研究人员全时当量数仍呈现不断上升的趋势，根据 OECD 对 41 个主要国家和地区的统计，中国 R&D 研究人员全时当量数占全球总量的比重从 2009 年的 18.4%上升到 2014 年的 21.4%，而美国的比重则从 19.9%下降到 17.8%。

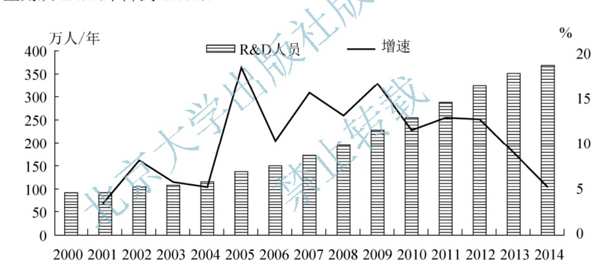


图 3.5　中国 R&D 人员总量变化趋势(2000—2014 年)

但是，从国际比较上看，中国研发人力投入强度指标在国际上仍处于落后水平。2014 年中国每万名就业人员的 R&D 人员数为 48.0 人年/万人，但每万名就业

① 全时当量：国际上通用的用于比较科技人力投入的指标。指 R&D 全时人员(全年从事 R&D 活动累积工作时间占全部工作时间的 90%及以上人员)工作量与非全时人员按实际工作时间折算的工作量之和。

② 根据 2016 年 1 月 OECD 发布的《主要科技指标》(2015-2)，美国 R&D 研究人员全时当量年度数据被全部向下调整，2007 年的数据由 141.3 万人/年下调到 113.4 万人/年，2011 年为 125.3 万人/年。

人员的 R&D 研究人员数只有 19.7 人年/万人，而 2010 年这个指标就已经达到 15.9 人年/万人，增长速度较慢。做国际对比的话，中国每万名就业人员的 R&D 人员在 R&D 人员总量超过 10 万人/年的国家中仅高于土耳其和巴西等发展中国家。韩国、法国等国家的万名就业人员中 R&D 人员数量是中国的 3 倍以上。2014 年中国每万名就业人员中的 R&D 研究人员在 R&D 人员总量超过 10 万人/年的国家排名中倒数第 2，发达国家这一指标值普遍是中国的 4 倍以上。

表 3-2　R&D 人员总量超过 10 万人/年的国家

国　　家	年　　份	R&D 人员(万人/年[①])	万名就业人员 R&D 人员数(人年/万人)	R&D 研究人员(万人/年)	万名就业人员 R&D 研究人员数(人年/万人)
英国	2014	38.8	126.3	27.4	89.0
加拿大	2013	22.7	125.6	15.9	88.2
美国	2012			126.5	87.4
荷兰	2014	12.3	140.9	7.6	86.4
德国	2014	60.1	140.7	36.0	84.2
西班牙	2014	20.0	111.1	12.2	68.0
俄罗斯	2014	82.9	115.9	44.5	62.2
波兰	2014	10.4	66.4	7.9	50.0
意大利	2014	24.6	101.2	12.0	49.3
土耳其	2014	11.5	44.5	9.0	34.6
巴西	2010	26.7	21.7	13.9	11.3

资料来源：OECD, Main Science and Technology Indicators, January 2016.

以上分析表明，中国正在从投资性驱动的资源配置模式上向创新驱动型的资源配置模式跨越，就创新条件而言，已经完全做好了准备。但所有创新，如果失去了组织创新和制度创新的支撑和保护，一切都难以持久，而包括管理、组织和制度等一系列要素在内的政策生态的创新和引领才是创新驱动的关键。

① 万人/年：统计计算数据单位，指某年全国 R&D 人员折合全时当量的数值。

四、财富驱动阶段资源配置特征

(一) 财富型驱动内涵

生态经济学家 Manfred Max-Neef (1995)的“门槛假说(threshold hypothesis)”理论阐述了这样一种经济增长的状态——“每个国家都存在一个特定的阶段，该阶段经济增长带来生活质量的改善将达到一个门槛点，超过此点后的经济增长反而可能带来生活质量的下降”[①]。这个假说实际上是对经济增长的意义提出质疑，也就是当经济增长引起的环境和社会压力时，这一区域就从生态盈余转向生态亏损，社会福利会随着经济增长而出现损害，明显违背了经济增长的初衷，而好的经济发展应该是生态规模一定的情况下社会福利的持续增加。这个阶段就是波特提出的经济发展的第四个阶段的驱动力——财富驱动。

(二) 财富驱动阶段的资源配置

财富驱动模式下的资源配置以经济增长与社会福利的同步提升为目的，以单位自然资本消耗所产生经济社会福利为衡量生态绩效的主要衡量指标，将社会经济发展的动力定位为人们对美好家园、幸福生活的不懈追求，将财富的内涵进一步扩大为除了经济利益之外的生命体验和人本价值的回归。

研究发现，当财富增长达到一定程度，人们开始追求个性的全面发展、追求文学艺术、体育保健、休闲旅游等生活享受，与此相适应的新经济模式和新兴产业不断涌现，成为经济发展新的驱动力。财富驱动模式下的经济发展往往呈现出以下特点：第一，传统产业所能吸纳的劳动力越来越少，无法为快速增长的人口提供更多的就业机会，而新兴行业以人性服务为本的产业特征使得服务业不断创新发展，能够提供大量的就业机会。第二，人们的资源与环境意识越来越强，以自然资源的消耗和环境破坏为代价的传统产业越来越难以被社会大众接受。第三，传统产业的市场潜力基本定型，不能为新加入者提供快速积累财富的机会，资本

---

① M Max-Neef, “Economic growth and quality of life : A threshold hypothesis” , Ecological Economics, 1995, 15(2): 115-118.

的逐利动机在不断催生和引发新的财富创造的产业。所以，财富驱动阶段也是寻找新经济模式的阶段，这种新经济模式强调人的享受和发展，强调创造财富的潜力和充分就业的空间。

财富驱动阶段资源配置的突出特点就是优质资源在新经济模式和新兴产业汇聚及高效配置。包括基础设施投资、区域政府管理、组织模式、制度创新等一系列“准经营性资源”的大量投入。

财富驱动主要以英国为代表。20世纪末，英国的传统需求趋于萎缩，资本集约化的行为也难以带动经济更快的增长，人们开始不停地寻找新经济模式和新兴产业。但是在英国财富驱动型经济增长初期也出现过诸如过多依靠并购来创造财富、对国外投资的兴趣大于本国投资、享乐主义超越奋斗理念等一系列问题，英国税负过高、劳工工作努力程度下降、劳资关系逐渐对立。这些问题的发生也在一定程度上说明了财富驱动型经济增长是一把双刃剑，引导得力就可以实现经济与社会发展最终为人服务的终极目的，但如果引导失利也很容易陷入享乐主义、经济停滞的恶性循环。当前的欧洲，尤其是希腊、西班牙、冰岛等国，过于追逐人性的享受而丧失了经济的竞争性和进取性，也带了巨大的财政危机和社会危机。英国后来又提出了“创意产业”的发展策略，充分利用计算机及互联网提供的知识和信息平台，从人的个体角度出发去选择学习机会，公平获取充分的信息资源，新型的产业创意、商业模式不断发生革命性变化，成为经济发展的主动力。这些国家和地区经济的发展实践都是值得其他区域在进入财富驱动阶段的时候所需要注意和借鉴的。

五、各阶段资源配置政策

（一）要素驱动阶段资源配置政策

亚当·斯密的绝对利益理论、大卫·李嘉图的比较利益理论和赫克歇尔与奥林的生产要素禀赋理论都支持要素驱动型的资源配置模式。绝对利益理论认为，任何区域都有一定的绝对有利的生产条件。若按绝对有利的条件进行分工生产，然后进行交换，会使各区域的资源得到最有效的利用，从而提高区域生产率，增进区域利益。但对于没有绝对优势的区域应如何发展未做出有力回答。比较利益

理论则认为在所有产品生产方面具有绝对优势的区域没必要生产所有产品，而应选择生产优势最大的那些产品进行生产；而在所有产品生产方面都处于劣势的区域也不能什么都不生产，而可以选择不利程度最小的那些产品进行生产。这两类区域可从这种分工与贸易中获得比较利益。无论比较利益理论还是绝对利益理论都是以生产要素不流动作为假定前提的，存在理论上的缺陷。赫克歇尔与奥林的生产要素禀赋理论认为，各区域的生产要素禀赋不同，造成了各区域比较优势的不同，也是区域分工产生的基本原因。如果不考虑需求因素的影响，并假定生产要素流动存在障碍，那么每个区域利用其相对丰裕的生产要素进行生产，就处于有利的地位。

要素驱动的资源配置模式在过去相当长的一个时期里为类似中国等发展中国家的经济增长做出了巨大贡献，中国凭借丰富廉价的劳动力资源实现了经济的快速崛起；目前越南、泰国等东南亚国家也正是由于劳动力资源的优势成为世界制造中心；依靠自然资源获得作为经济支撑的企业还包括石油输出国组织、非洲等国家，要素驱动的资源配置都是该区域实现经济平稳增长的根本所在。

但从长远看，由于要素边际收益递减，在生产率下降的同时伴随着要素成本不断上升，要素驱动红利衰减，要素驱动的发展模式不可持续。要素驱动易于导致高投入、 高耗能、高排放、高污染、低经济效益、低劳动力回报的粗放式经济发展方式。随着要素红利的衰减，以及国际贸易壁垒高筑、其他新兴经济体崛起等外在持续压力，这一发展模式显然无法继续推动一个区域从中等收入阶段向高收入阶段迈进。以中国为例，中国一些以资源能源输出为主、产业结构相对单一的中西部省份，近年来经济下滑趋势明显，山西和内蒙古两个资源大省，2014 年地区生产总值增速分别为 4.9%和 7.8%，山西在全国排名垫底，内蒙古排名也比较靠后(第 22 位)，较 2013 年分别下滑了 4.0 和 1.2 个百分点。同样是曾经资源储备丰富但目前生产要素已经接近枯竭的东北地区也陷入板块式经济塌陷，面临巨大挑战。2014 年，黑龙江、辽宁和吉林三省经济增速持续回落，地区生产总值增速分别为 5.6%、5.8%和 6.5%，分别排名倒数第二、第三和第四位，较 2013 年分别下降了 1.8、2.9 和 2.4 个百分点。要素驱动型的资源配置模式已是强弩之末。但是，要素驱动阶段的资源配置要实现发展上的扬长避短以及驱动模式的跨越，绝不是一蹴而就的，由于区域差异、个体的生产力差异以及经济发展驱动转换需要一个过程，所以在要素驱动的资源配置模式发展中，政策生态引领至关重要。

根据要素驱动型资源配置模式面临的困境，政策生态的引领上主要应从提高工业化水平和城镇化水平、夯实经济基础、调整产业结构、压缩产能过剩、控制环境污染、加大基础设施和公共服务投入等方面入手，进行政府职能转变、提高制度效率、发展现代农业、战略新兴产业和先进装备制造业，实现全要素生产效率的提高。具体包括以下几方面。

在需求侧方面，要认识到经济在一定情况下出现需求缺口是不可避免的，缺口不弥补就必然影响经济增长速度，但问题的关键是怎么来弥补。以往的需求缺口主要靠区域政府无限的投资来弥补，结果反而容易造成投资刺激依赖过强、而效率低下的问题。2008 年中国“四万亿”经济刺激计划很多资金就是流向了本来就资金充裕的国有企业，这造成重复投资、无效投资的不断累积，经济的造血机制不足。统计显示，2013 年年末中国工业企业产能综合利用率基本低于 80%。2014 年和 2015 年，钢铁、煤炭、电解铝、水泥、平板玻璃、造船等行业都有超过 30% 以上的产能过剩率，而在政府财政补贴扶持和指定技术路线之下，风电设备、多晶硅、光伏电池等许多战略新兴产业一哄而上，同样出现了严重产能过剩，行业利润大幅下滑。这种投资形成自我循环，为了追求更高的增长，就用增长来刺激增长，用资源生产资源，结果产生了大量过剩产能。所以在需求方面，必须合理控制投资方向和投资规模，放弃过去以数量和规模为参数的追赶战略，调整到注重质量和效益目标上来。

从供给侧角度，政策生态的核心是激活生产要素，提高全要素生产力，促进国民收入的持续提高。以往中国政府常用的政策性补贴，导致了要素市场价格的扭曲，压低了投资成本，这种体制上的根本性弊端扭曲了区域政府和国有企业的投资行为，造成了普遍的结构性产生过剩及投资效率和资源配置效率的下降。所以，在微观层面，推进改革要着眼于提高供给的质量和效率，纠正财政补贴的扭曲，着力激发市场主体的自身活力，使各类要素能够便利地进出市场，自由地创造价值，自主地实现价值，形成经济持续增长的不竭的动力。也就是说供给侧的改革意味着更少的垄断领域或者垄断环节，更少的市场准入的限制，更低的进入门槛，更多的社会资本参与机会，更均等的要素价格，包括土地、资本、劳动力，更强的资源和环境约束等，倒逼企业改革，强化区域竞争意识。土地要素的供给潜力也需要进一步释放，推进土地审批制度的改革，加快审批；遏制用地成本上升、推进土地整治、进行农村产权制度改革等。关于区域政府自身，着力创新行

政管理体制和宏观管理方式，打造市场主体能够充分释放财富、创造潜力的良好环境，并使各类政策工具的运用，有利于存量资源的不断优化重组，提高国民经济的总体素质和国际竞争力。

关于土地等资源的政策配套，首先是深化土地利用和出让制度改革，通过土地引资、土地财政和土地竞争等制度进一步释放“土地红利”，促进土地市场化和资本化发展，提高土地扩张、土地引资和土地财政支出的效率来推动经济增长；其次，政府应规范工业用地出让，防止低价过量工业用地出让导致的企业低效用地和经济粗放型增长；最后应规范和协调地方政府土地出让竞争，避免土地出让过度竞争带来的高资源代价和低社会效率。

(二) 投资驱动阶段资源配置政策

从经济增长驱动要素的发展历史看，劳动投入相对是容易获得的，而资本一向是短缺资源，尤其是在劳动投入已经显出边际生产率下降的情况下，对资本的渴求已经累积到一定程度，资本投入所产生的驱动力就愈发显得强大，投资便成为当仁不让的区域政府的首选经济增长驱动工具。对于区域经济而言，区域 GDP 的增长也主要源于区域消费、投资、区域政府支出和净出口的拉动，在这四个拉动要素中，投资的力度是最大的，效果也是最直接的，尤其是对于政府权力较大的区域而言，投资拉动经济增长是最为便捷快速的手段。美国、欧洲等发达国家，虽然一贯抵制政府在经济调控上的直接干预，但在第二次世界大战后以及经济危机爆发期间都毫不犹豫地采用了政府直接投资这一强力的经济刺激杠杆，保证区域经济在短期内迅速稳定。东南亚大多数国家和地区也都是投资驱动型经济的典型代表，区域政府在投资上都是不遗余力的，为这些国家和地区经济基础的打造和国际市场的开拓都起到了积极的作用。中国更是典型的高储蓄率、高投资率和低消费率并存的“投资驱动型经济”。根据世界银行经济学家的估算，1978—1994 年期间，中国投资增长所带来的资本劳动比的提高对劳动生产率的贡献率达 45.3%，2005—2009 年更是大幅提高到 64.7%，可见，这种投资驱动型的经济模式在中国持续了 30 年之久。

值得反思的是，投资驱动性经济固然能起到一定的刺激总需求进而提高 GDP 的作用，但其所引发的一系列副作用也是不可忽视的。严格意义上说，投资驱动型经济增长仍然没有摆脱有形生产要素驱动的经济增长动力的基本框

架，仍然是一种外延上的、规模上的扩张，这种扩张一方面导致对资本的极大饥渴，可能引发金融方面的一系列危机，另一方面极易产生依赖性，导致经济的粗放式增长，大量的低回报的重复建设，而经济结构的调整、优化等经济增长的深层次矛盾都可能被掩盖和不断扭曲，最终反而成为阻碍区域经济增长的致命因素。中国目前提出的新常态下的经济增长模式正是对投资驱动型经济增长方式的反思，投资必须是有效率的而不是单纯的规模上的扩张。投资之所以没有形成效率驱动，原因是并不针对社会有效需求。所以在需求侧上，首先要激励有效需求的形成，包括满足市场供给的结构性短缺，也包括创造新的需求，政策生态的超前引领十分关键。

在投资需求上，区域政府要破除垄断，进一步放宽民间资本投资领域，允许民间资本进入垄断产业进行投资与经营。还要推动和完善普惠制金融体系的建设，降低中小微企业的融资成本，拉动投资需求的增长，从而有效支持实体经济和产业的转型升级。

在消费需求上，是要加强消费市场对创新行为的引导，让产品更具有个性化，让服务业更加人性化，让品牌更具有竞争力，扩张消费需求。同时，区域政府也需要把产业结构转移到适合现在市场需求结构的轨道中来。

在民生需求的创造上，要增加资源能源、广电、文化、医疗、养老、教育和文化设施等方面的投资，提高上述领域对民间资本的开放程度。逐步推进等行业改革，适当放开准入，减少管制，通过资本市场等途径，引入新的投资者。提高公共服务的能力和保障水平，释放消费者消费的意愿。同时，增加对贫困人群的扶持力度，加强对城乡环境的整治等都将是扩大有效需求的落脚点。

在税收政策上，也要实施差别化减税，提升企业和居民生产和消费的积极性。减低中小微企业税收负担，同时改革个人所得税，房地产税、遗产和赠予税等，增加中低收入人群整体收入水平，减小收入差距。

在供给侧上的调整，主要是调整产业发展方向，改变供给结构，投资所形成的供给应是符合需求、甚至是引领需求的有效供给。制度环境上，区域政府要简政放权，明确企业家、研究者在科技成果研发和转化中的主体地位，为创新主体的创新和创业行为创造宽松的社会环境，并完善市场机制，加快科技成果向产业化、市场化转化的步伐。

在金融手段上，区域政府要增加对企业的资金供给能力，降低企业融资成本，

从而加强企业对综合经营成本的把控能力，为实业资本投资的增加创造条件。同时通过利率、汇率等手段减少资本外流的速度，增强企业的研发水平和提升科技人才的研发能力，激发国内的创新动力和企业活力。

在产业结构调整上，区域政府要采取措施大幅度降低产能过剩产业的供给能力，并推动优势企业主导的市场化兼并重组。围绕产业互联网、智能制造等战略方向，加快新产业培育。同时也促进政府资本向关系区域安全和区域经济命脉的重要行业和关键领域集中，向前瞻性战略性产业集中，有效提升产业核心竞争力，实现转型升级。

(三) 创新驱动阶段资源配置政策

在科技创新的资源配置政策上，首先是加大创新投入，提高研究与开发费用在总体收入中所占比重和研发人员占总员工的比重。这两个指标是判断是否进入创新驱动发展方式的重要衡量指标，也是由要素驱动、投资驱动向创新驱动转变的重要标志，同样是投资，但投资在科技创新上比直接投在生产上更有效益，资源被用于创新后，资源的效益更高。除了投资数额上的提高外，投资结构也应加大调整力度，向人力资本尤其是高端创新创业人才上倾斜、向孵化和研发新技术环节倾斜，只有抓住这两个创新驱动的重点环节，才能获得源源不断的新技术，这两个方面的投资有保证，就可能转向创新驱动的发展方式。在科技创新环境建设上，为高端的创新创业人才提供良好的生活和发展环境，是留住人才、实现创新驱动的根本保障。环境上应当是宜居、宜研、宜产业化的，包括网络信息通道在内的基础设施建设，产学研合作创新平台的硬件建设和创新创业人才的宜居环境建设，活跃的风险和创新投资，创新文化建设等。环境政策上要突出打造具有激励创新功能的公共环境来，包括市场竞争的维护、技术创新压力的持续。而且，还应当通过专利等知识产权保护制度在保障必要的竞争机制的基础上允许一定程度的垄断，承认创新企业在一段时间内垄断和独占创新收益的权利，可以使创新者的创新成本得到充分的补偿，激励创新产出的不断提高。

在管理创新的资源配置政策上，要明确“供给侧”的管理才是创新的关键所在。在对需求侧与供给侧的分析中发现，需求是永无止境的，即是“永新”而“无新”的，调控管理所讲的有效需求，只能是指有货币支付能力的需求，即可通约总量状态下的有支付意愿与能力的需求，所以，就需求侧而言，无所谓“创新”

含义，创新实质上是供给侧的创新，而供给要针对有效需求并创造新的需求，必然要面对很多细化的、不确定的因素，因而供给创新特别需要政策的激励，对供给进行引领的政策的重要性更为突出。当然，供给侧管理创新驱动的政策并不否定以货币政策和财政政策为主的短期总需求管理，以结构性改革和市场化改革为核心的供给侧改革属于中长期政策，而以货币政策和财政政策为主的短期总需求管理属于短期政策，两者相互补充、相得益彰。大力推进结构调整和去产能，短期内会加剧经济下行压力，因此需要货币政策和财政政策适度宽松加以缓冲，也给供给层面的创新打造良好的生态氛围。政策生态上应该把握“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革”，短期和中长期结合。短期政策以货币政策与财政政策为主，主要用于逆周期调节经济波动。中期政策要以拉动消费与降低企业税负为核心，从需求和供给两端促进经济平衡增长，对创新活动给予大力扶持。长期政策则要依靠供给侧改革和市场化改革，以创新为主要驱动力，提高潜在经济增长速度。

在组织创新的资源配置政策上，要特别注意那些针对新经济新业态而建立起来的组织架构和模式的改变，应当给予充分的肯定和扶持。比如，在金融组织创新上，必须充分发挥金融支持实体经济发展的作用，以服务实体经济为核心，扩大金融对内对外开放水平，积极拓展新业务、新模式，健全多层次资本市场建设，促进资源优化配置，解决企业融资难题，提高资本使用效率，为推动供给侧改革激发新活力。资产证券化的布局上，应有效盘活存量资产，增强经营性资产的流动性，降低实体经济融资成本，促进经济结构调整和转型。金融信托作为连接实体经济和资本市场的纽带，也可以围绕区域发展战略开对新技术、新产业和新商业进行信托创新，加快培育新业务领域。同时，金融投资应倾向于高新技术产业，推动科技创新，促进技术进步来扩大产品供给边界。如推进绿色经济、低碳经济和循环经济发展，就可以通过信托公司来集成债权、股权等多种金融工具，将投资者、实体企业和中介服务机构等各方权益统一在信托平台上，将金融资本引入实体经济，将民间资本引入国家战略新兴产业，推动实体经济创新和发展。信托政策创新还反映在对企业员工持股计划的参与上，可以通过信托持股方式持有企业股权，避免股权过于分散，进而提高公司决策效率，也可以根据需要主导或参与设立并购基金，帮助企业并购重组，通过结构化设计为资金提供杠杆，将社会资金引入企业。或是通过私募股权投资、PE 产品投资等多种方式直接或间接入股

企业，获取投资收益。金融政策的创新还可以体现在多层次资本市场建设、开拓新兴资本市场业务，推动股票和债券发行交易制度改革，提高直接融资比重，降低杠杆率，实施新股发行注册制，为创业、创新企业打开资本市场融资通道，自然优化配置结构，摒弃过剩产能，选择新兴产业，也为企业融资创造多元渠道。还应大力发展海外业务，实现资产配置全球化、实施国际化发展战略，促进资本要素的跨国流动和市场化配置，通过构建更加开放型的金融体系，提高金融资产配置效率。

在制度创新的资源配置政策上，区域政府应着力打造“区域创新系统”。政府介入创新最为重要的是对企业的技术创新与大学的知识创新两大创新系统的集成，使创新系统中各个环节之间围绕某个创新目标的集合、协调和衔接更为顺畅，形成企业与研究机构间的知识与应用的创新集聚活动，并逐渐内生形成了一套成熟的创新系统，培育区域创新能力。在这个区域创新系统中，企业与科学研究机构通过灵活的市场机制发生相互作用。政府在区域创新系统中的主要作用就是发挥财政激励、投资指引和规范市场等作用有效地发挥政府在提供创新资源、培育创新主体、克服知识流动障碍等方面的职能，并进一步发挥协调公共组织的功能，搭建产学研合作创新平台，如区域科学委员会、技术推广机构、大学科技园、企业孵化器等，提供跨越“知识发现”与“知识应用”之间的桥梁，协助克服市场的失灵现象。

(四) 财富驱动阶段资源配置政策

财富驱动阶段，首先是构造生态创新体系，为财富驱动转型提供制度支撑。财富驱动阶段的创新就不能仅仅停留在技术层面了，必须与生态导向相连接，倡导生态创新，比如使用降低资源消耗的经济增长方式，采用全新的产品或服务、流程设计、营销模式、组织架构和制度安排来防止经济增长对环境的损害。在社会管理层面，强调体制性创新和系统性创新，改变产品结构，通过改变人的生活和工作追求来寻找替代式的发展道路，避免单纯依靠技术创新对高效率的片面追求，关注系统的创新，实现从效率导向演变成效果导向，真正提高区域生态绩效。

其次是调整产业结构，发展循环经济、低碳经济，打造服务经济为主的新型工业化模式，一切的经济发展都指向人的自我提升、外部环境的和谐美好以及经济增长动力的持续加强。就业结构上也要依托产业结构调整，从单纯的生产性或

制造性创造就业转向服务性与绩效性相结合创造就业，彻底改变传统的线性经济增长模式，建立有显著绿色经济特征的生命价值提升、社会和谐、环境友好、经济富足的福利型社会。

第三是加强基于生态规模的公共产品和服务的提供。提供公共产品和服务是政府的应有职责，应充分运用管制性政策、市场性政策和公众参与性政策，基于生态总体规模控制的考虑提供有助于城市绿色转型的基础设施和公共服务，并进一步控制和淘汰对环境有破坏力的产业，从而提升社会的福利水平。也要通过一系列的激励制度，推动企业自觉承担起“从摇篮到摇篮”的产品全生命周期责任，实施资源节约型和环境友好型的产品设计、生态型工艺、清洁生产和产品回收体系等措施。对公众则应培养基于生态足够的新型消费方式，通过教育机构、行业协会、非营利组织、媒体、公益活动等手段加强对消费者的宣传和教育，倡导健康的消费观和生活方式，减少资源环境压力。

第四，区域政府还应积极培育新的消费热点，开拓新型消费领域。随着互联网在生产和生活领域的全面覆盖，人们的消费方式和消费热点的变化越来越快，而收入的增长和价值观等理念的日益成熟，也使得人们在消费领域中越来越多地追求生命质量，人们已经不再单纯追求物质生活，而是越来越看重精神层面的享受，这也正是财富驱动模式的源动力所在。所以，区域政府有必要完善养老、健康、教育、文化等服务消费的政策，加大旅游消费、家政服务、信息消费等市场的培育力度，鼓励商业企业发展体验式消费、无店铺消费、定制消费等新型消费模式，促进新型电子产品、智能家电、节能环保汽车、环保家居建材等绿色循环消费，以形成有效、持续的消费热点，带动相关行业的发展。

最后，区域政府一定要培育好财富驱动阶段的文化和价值观引领，引导经济健康向上持续发展。财富的富足既可以让人成为更加自主、生命质量更高的个体，也可以使人堕落为无所事事的行尸走肉。而经济发展持续向前的动力要依靠财富来实现，就必须对财富有正确的认识，学习成为财富的主人而不是受财富的捆绑，因此，财富驱动阶段，对整个社会的文明程度和进取程度提出了更大的挑战。区域政府必须未雨绸缪，培育持续稳固的健康积极、勇于拼搏、创新的文化氛围，这需要一系列制度的出台并要有持久的耐心和恒心来不断推进。

第四章 区域政府竞争表现与效应

本章在各国市场运行机制中，阐述了区域政府竞争特征，在分析了区域政府竞争通过“三类”资源要素的有效配置的实现机制的基础上，提出了不同阶段资源配置的特性及政策配套特点，并回到市场体系的结构中来列数区域政府竞争的具体表现。

一、现代市场体系

市场体系是由不同类别、不同功能的各类市场构成的统一体，这些市场之间相互联系、相互制约、彼此交错；市场体系也是由各类市场要素构成的结构复杂、机制健全的、能反映和体现各类经济关系的综合体。传统的市场体系主要包括四个层面的含义。首先，从市场交易或流通的对象来看，市场体系是由商品市场和生产要素市场构成的体系；前者包括生产资料市场和消费品市场，后者包括土地市场、劳动力市场、金融货币市场、技术市场、信息市场等。其次，从市场交易的空间范围构成来看，市场体系是由不同区域范围的各级地域性市场构成的，具体应包括地方性市场、区域性市场、统一的全国性市场和跨国界的世界市场，是一个在空间上逐步扩大、连续统一的复杂体系。再次，从市场组织和机构设置来看，市场体系是由各种市场组织包括批发市场、零售市场、网络市场及各类市场中介组织构成的，是联结着生产和消费、供给与需求、城市和乡村、国际与国内、线上与线下的庞大网络组织系统。最后，从市场交易的具体方式来看，市场体系是由现货交易市场、远期交易市场和期货交易市场构成的。

现代市场体系不但强调市场构成的体系性，而且还强调功能的结构体系性。从市场功能结构来看，市场体系首先是利益调节体系。市场体系对市场主体的利益有分配、调节和约束作用，市场交易双方或市场竞争主体双方必须按照市场交易规则进行，不能有超越市场交易规则或凌驾于市场规则之外的权利和利益。其次，市场体系是竞争体系，市场主体之间的竞争手段、竞争过程和竞争结果是多元的、多层次的和不确定的，但是都不能违背市场体系所确定的价值规律，从而通过竞争体系来实现资源的优化配置。最后，市场体系是信息传播体系。市场体系通过价格、竞争来传播市场交易对象的供需信息，从而引导资源的流动和生产的转化，因此作为市场交易主体必须要时刻关注市场的信息的变化，要为追索市场信息付出相应的信息成本。

传统市场体系主要包括四个层面含义：①从流通对象来看，由商品市场和生产要素市场构成；②从空间范围来看，由不同区域范围的各级地域性市场构成；③从机构设置来看，由各种市场组织以及各类市场中介组织构成；④从具体方式来看，由现货交易市场、远期交易市场和期货交易市场构成。现代市场体系不但强调市场构成的体系性，而且强调功能结构的体系性；就后者而言，市场功能结构首先是利益调节体系，其次是竞争体系，再次是信息传播体系。因此，根据现代市场体系理论，市场要素至少应包括市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施六个子系统。这些子系统构成的大系统能比较全面地体现现代市场体系结构的整体性和功能的完备性，为市场功能的正常发挥提供保障。

(一) 市场要素体系

市场要素体系是指由各类市场所包含的基本要素构成。既由各类市场(包括各类商品市场、要素市场和金融市场)构成，又由各类市场的最基本元素即价格、供需和竞争等构成。

(二) 市场组织体系

具体来说是市场要素与市场活动的组织者和集中地。它包括各种类型的市场实体(比如零售市场、批发市场、网批市场、人才机构、劳务机构、金融机构、跨

境贸易投资机构等)和各类市场中介机构(包括咨询、培训、信息、会计、法律、产权、资产评估等服务)以及市场管理组织(比如各种商会、行业协会等)。

(三) 市场法制体系

市场法制体系是指根据市场经济属产权经济、契约经济和规范经济等特点，以规范市场价值导向、规范市场交易行为、契约行为和产权行为等作规制对象形成的法律法规整体。它包括市场立法、执法、司法和市场法制教育等系列。

(四) 市场监管体系

市场监管体系是在市场法律体系基础上，按照市场经济要求，由监管主体、监管内容、监管方式等构成的政策执行体系。它包括对机构、业务、市场、政策法规执行等监管。

(五) 市场环境体系

市场环境体系主要包括完善实体经济基础、企业治理结构和社会信用体系等三大方面。其中，建立健全市场信用体系，以法律制度规范、约束信托关系、信用工具、信用中介和相关信用要素，并以完善市场信用保障机制作起点建立社会信用治理机制，极为重要。

(六) 市场基础设施

市场基础设施指软硬件组合的完整市场设施系统。其中，市场服务网络、配套设备技术、各类市场支付清算体系、科技信息系统等，是成熟市场经济必备的基础设施。

美国构建现代市场体系，是个逐渐的历史过程：①美国早期的市场经济发展中，即 1776—1861 独立战争后和 1865—1890 南北战争后这段时间，美国认可自由放任(laissez-faire)的理念，市场要素体系与市场组织体系得到发展和提升，此时美国主要出现的是市场要素体系和市场组织体系等两类市场体系，整个市场反对政府干预经济的理念盛行。②1890 年，美国国会颁布美国历史上第一部反垄断法——

《谢尔曼法》，禁止垄断协议和独占行为。1914 年美国颁布《联邦贸易委员会法》及《克莱顿法》，对《谢尔曼法》进行补充和完善。此后美国的反垄断制度与监管实践经历了近百年的演进与完善，市场法制体系和市场监管体系得到发展与提升，此时在现代市场体系中，美国除了市场要素体系、市场组织体系等二类市场体系，市场法制体系和市场监管体系等二类市场体系也得以出现与发展，整个市场形成了垄断和竞争、发展与监管动态并存的格局。③20 世纪 90 年代开始，一方面美国政府反垄断的目标不再局限于简单防止市场独占、操纵价格等行为，对专利保护以外的技术垄断和网络寡头垄断也采取了相应的打击措施；另一方面，美国信息通讯、网络技术的爆发式增长，市场创新驱动能力和系统基础设施的升级换代成为市场竞争的主要表现。此时，完善市场登记、结算、托管和备份等基础设施，提高应对重大灾难与技术故障能力；提升市场信息系统、信用体系建设，实施市场监管数据信息共享，等等；美国的市场信用体系和市场基础设施得到了进一步提高与发展，即在现代市场体系中，除了市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系四类市场体系外，美国的市场环境体系、市场基础设施等现代市场体系也得以不断完善，它将市场体系推向现代高度，市场竞争发展到了全要素推动和系统参与的飞跃。

二、区域政府竞争表现

区域政府的三类型资源及其作用融合于现代市场体系的六个组成部分之中。综合分析不同阶段区域政府竞争的不同侧重点，其竞争表现概括如下。

(一) 项目竞争

在中国，项目管理体制是中国分税制改革以后的一种由国家到地方、地方到基层的重要的经济管理模式。这种模式是通过项目专项转移支付或“专项资金拨付”来实现的。国家重大项目主要有四大类：国家重大专项；国家科技计划中的重大项目；国家财政资助的重大工程项目和产业化项目；国家重大科技基础设施建设中的项目等。这些专项项目一般带着各级政府赋予重要的“使命”，通过政府项目扶持来实现国家乃至区域科技或某一产业的快速推进与赶超。比如，科技重

大专项、高技术产业化专项、战略性新兴产业发展专项、装备制造业专项、原材料与消费品专项、特色产业发展专项、智能制造专项、物联网专项、云计算与大数据专项、智慧城市建设专项、区域主导产业发展专项，等等。政府通过竞争性分配方案来落实大部分项目，将区域政府绩效相关指标作为项目资金分配和遴选的重要依据。国家专项转移支付从 1994 年的 15.98%增长到 2012 年的 46.7%，增长了 300%。而通过财政系统预算部门拨付的、通过国家各部委拨付的、通过有预算财政分配权的部门拨付的专项资金还要远远大于专项转移支付资金。沿着从上到下的垂直管理链条，省级区域政府及地级区域政府，也设置了一系列地方专项项目资金，通过项目申请方式来动员基层区域政府和辖区企业，使项目体制也成为各级区域政府治理经济的一种重要模式。

项目对中国区域政府来说是重要的经济资源：第一，项目可以提供直接的资金。省级区域政府获得国家的各类项目资金，地方区域政府可以获得省级的各类项目资金，促进重点产业和企业的发展，并加快区域内的基础设施建设和公共产品的提供。比如，安徽省“十三五”期间国家重大入库项目共 327 个，总投资资金达到 2 万亿元，省级入库项目 877 个，总资金额 1.9 万亿。第二，可以凭借项目政策的合法性、公共服务的合理性来加快上级政府审批流程和农村土地征用，以及提高地方性融资的政府信用和借贷资质，帮助区域政府解决筹资、融资和征地等的困难。第三，区域在获得上级项目的基础上，可以通过相应的政策资源将区域内土地开发、基础设施建设、招商引资、扶持产业发展等合理包装成本区域内的经济项目，做到以点带面、引导性发展，并带动下一届区域政府来参与项目竞争，提高他们的项目意识和竞争意识，充分利用市场竞争机制来落实政府基础设施、公共设施项目，推动区域经济社会发展，提高资源配置效率。

项目竞争是采取纵向项目申请的方式进行的。申请项目不但要求区域政府对所在区域的发展导向、发展重点、发展优势、发展条件等进行重新审视和评估，而且更重要的是在申请过程中培养各类参与人员的项目意识、效率意识、风险意识和导向意识。这种竞争是市场化的，各级区域政府实际上为下级政府构建了一个辖区内的项目市场，下级政府通过项目申请而成为平等的参与者，虽然形式上看起来，为了争夺项目资源，各区域政府之间会各尽所能、互相竞争、互相比拼、开展竞赛，并形成错综复杂的利益关系。

另外，项目投资的国际横向流动，也成为各区域横向竞争的主要目标。

(二) 产业链配套竞争

一般来说，在中国，各级区域政府都会有自己的产业发展战略，分别对第一产业、第二产业、第三产业等进行规划，并形成自己的战略产业。产业战略和产业集群的实现及战略产业的发展主要取决于三个因素：一是基于区域内的资源禀赋，二是外来资源的汇聚，三是靠技术结构水平的升级和定位。在中国，因为中国各区域资源的横向流动以及按照垂直管理链条的垂直流动，能否持续保有内部的资源禀赋和获取外部资源的汇聚都取决于区域政府之间的竞争，产业链配套竞争有助于区域政府充分利用现有资源禀赋并发挥比较优势，同时能通过先导权利和政策优势，获得更多资源的汇聚与集成。在竞争中获胜的区域政府会非常有效地吸引产业投资，提升本地的产业集聚水平，帮助区域政府完成了既定产业目标。相反，那些没能在竞争中获胜的区域政府则很难有效吸引产业投资，在产业链上很难获得比较优势，达到价值链的高端地位，也无法促进产业集聚，形成合理的产业集群。

迈克尔·波特钻石模型看起来是用来分析一个国家某种产业为什么会在国际上有较强的竞争力，但实际上也可以用于分析区域政府的产业竞争力。波特认为，决定一个区域产业竞争力因素有四个：一是包括人力资源、自然资源、知识资源、资本资源、基础设施等在内的生产要素；二是需求条件，即区域内由经济发展水平决定的市场需求水平、需求结构；三是相关产业和支持产业的现有水平基础及在整个产业链上的分工水平；四是区域范围内的企业的战略、结构、竞争对手的表现，也就是现有企业的战略、结构和竞争对手的水平基础。波特认为，这四个要素之间是相互影响的，共同决定了区域政府的产业竞争力。除了这四个因素外，波特认为还存在两大变数：政府与机会。外部机会是可以获得但无法控制的，政府政策可以争取但需要积极主动[①]。

按照钻石理论，区域政府的产业链配套的竞争主要从以下两个方面展开。

(1) 在生产要素方面展开竞争。波特将生产要素分为初级生产要素和高级生产要素。根据波特的思想和发展的实际，我们认为初级生产要素是指自然资源、地理位置、非技术低端人力资源、自有资金等；而高级生产要素则是指现代信息

① [美]迈克尔·波特. 国家竞争优势[M]. 北京：中信出版社，2007.

技术、工业技术条件、网络资源、交通设施，受过高等教育的人力、研究机构、智库等。前者的重要性在降低，需求在减少，获取的成本在降低，获取的方法与途径相对简单。而后者的形成比较困难，重要性越来越大，需求越来越旺盛，获取的成本相对比较高，获取的途径与方法比较独特，既要靠外部获得也需要靠内部来投资创造。低端生产要素无法形成稳定持久的竞争力，而高端生产要素则可以，因为当低端生产要素缺乏时，可以刺激区域政府加强创新和对高端生产要素的投入。区域政府如果想通过生产要素建立起产业强大而持久的优势，就必须发展高级生产要素和专业生产要素，比如高级专业人才的培养、研究机构和智库的投资建设、外部高级生产要素的吸引，而不能仅仅依附于低端生产要素，即使这些生产要素禀赋很好。

(2) 在产业链和产业集群、产业配套等方面展开竞争。不同区域政府的产业分工形成了产业链，在产业链的不同环节其价值创造是不一样的。产业微笑曲线告诉我们价值最丰厚的区域集中在价值链的两端：研发和市场，零配件生产、组装和代加工等都是在价值的低端区域。所以，要想有竞争力要么在产业链微笑曲线的两端发展产业，要么有自己完整的产业链。每个区域政府的优势产业不是单独存在的，优势产业和支持产业形成的产业"集群"及其产业配套也非常重要。比如德国印刷机是全球优势产业，但同时德国造纸业、油墨业、制版业、机械制造业也是具有一定比较优势的支持产业。美国、德国、日本汽车工业的竞争优势离不开钢铁、机械、化工、零部件等行业的支持。中国佛山的机械制造有一定的比较优势，其实也离不开这里有铝型材、有色金属、智能设计等产业的支持。又如，中国深圳高新技术产业发展就有比较好的产业配套。比如电脑和计算机制造，深圳就拥有除生产芯片以外的从机箱、接插、件板卡、显示器到磁头、硬盘驱动器等全部配件生产工厂，年配套能力在 2000 万台左右。因此，区域政府要么以辖区现有基础形成以优势产业为主导的产业配套能力，要么集群式引进配套产业，要么提升自己的产业链价值，带动更大的产业配套的形成。

(三) 人才科技竞争

区域政府在人才科技方面的竞争尤其激烈。

第一，人才科技竞争最根本的是重视人才与科技，确立人才资源是第一资源、科学技术是第一生产力的理念。围绕这一理念，实施人才战略，强化对人才的培

养、引进和使用，在辖区内营造尊重知识、尊重人才、尊重科技的社会氛围，营造有利于人力资源形成、人才成长、科技创新的良好环境。人才的稀缺性、独特性、不可替代性决定了人才的高端价值性。从世界范围来看，哪个国家重视人才、重视科技，哪个国家就发展快、可持续。从中国区域政府来看，哪个地方重视人才、重视科技，哪个地方就发展快。比如，中国深圳的发展既得益于改革开放，更得益于改革开放以后对人才科技的重视。

第二，人才科技竞争最关键的是完善本土人才培养体系，加大本土人才培养投入，提高科技创新投入。区域政府通常会想办法加大在教育、培训的投入，特别是创业教育、科技创新教育方面的投入，提高教育培训投入在财政收入中的比重，提高从事教育培训行业的人员的待遇，形成结构合理的、有竞争力的高素质人才队伍，并不断形成普通教育与职业教育沟通、学历教育与非学历教育并举、继续教育与终身教育结合的教育体系，逐步实现高等教育大众化。区域政府对人才培养与科技的投入包括直接投入和间接投入。对教育、科技的直接投入包括：向所属学校和科研院所直接提供财政经费支持；通过课题经费、 科研奖励、财政补贴等方式直接资助和激励个人和企业从事教育培训培育和科研活动。间接投入则包括教育、科技环境建设、平台建设，用良好的人才环境来吸引和留住从事教育培训和科技活动的人员。相关的研究表明，区域内科研环境的改善越明显，对科研创新的投入越大，对周边区域人才的吸引力就越大[①]。

第三，人才科技竞争最显著的表现是区域政府创造条件吸引人才。人才引进可以解决短期内人才供给不足问题，单靠本土人才培养可能会存在人才断层，不能满足区域经济社会发展的需要。而随着人才流动成本的降低，人才与科技逐渐成为最为活跃的市场流动要素。在国际上，科技人才在发达经济体与落后经济体之间出现双向流动的趋势，在一国之内，在经济发达与落后的区域之间，也越来呈现出人才双向流动的现象，要留住人才，不一定是看经济体发达不发达，更重要的是看有没有需要，有没有政策优势。因此，各区域政府开展人才竞争的最突出的方式就是人才政策的竞争特别是人才引进政策的竞争。区域政府能否提供丰厚的物质待遇条件，并在户籍政策、子女就学、配偶与家庭的支持、科研资助和税收优惠、社会地位、柔性流动方式等方面提供良好的条件，促使区域政府在这些方面展开博弈甚至开展政策竞赛。

① 周业安. 地方政府竞争与经济增长[J]. 中国人民大学学报，2003(1).

第四，人才科技竞争最核心的是科技人才的引进和培养。从世界范围和历史贡献来看，科技人才是人才科技的竞争的核心，是实现科学技术是第一生产力的保证。科技人才最具有较高的创造力和科学探索精神，能为科学技术发展和人类进步做出科技贡献的人，是任何国家、任何地区的稀缺资源和宝贵财富。美国的“曼哈顿计划”，正是借助包括顶尖科技人才在内的53万各类科技人才，使美国率先掌握了核武器，从而赢得了反纳粹法西斯战争。在中国，科技人才同样创造了不尽的辉煌，“两弹一星”、载人航天、探月工程、载人深潜、北斗导航、高温超导、纳米科技、人类基因组测序，以及超级杂交水稻、汉字激光照排、高性能计算机等基础科学和工程技术科学方面的成果背后，都是科技人才的伟大贡献。

区域政府的人才与科技竞争体现在科技竞争力上。科技竞争力通过单位科技人才竞争力、科技人才资源指数、每万人中从事科技活动人数、每万人中的科学家与工程师人数、每万人科技活动人员总数、每万人口普通高校在校学生数、万人年科技人才投入指科技活动经费支出总额、科技经费支出占GDP的比重、人均科研经费、地方财政科技拨款占地方财政支出百分比、人均财政性教育经费支出、地方财政教育支出总额、高校专任教师数等。区域政府的人才与科技竞争力的目标就是要改善以上指标，提高总体科技竞争力。

(四) 财政金融竞争

在中国，从分税制改革以来各级区域政府实际上有了独立利益，成为具有市场竞争力的利益主体，因此，区域政府之间的财政与金融竞争也成了区域政府竞争的重要手段。区域财政竞争包括财政收入竞争和财政支出竞争。所谓财政收入竞争是区域政府通过追求经济的增长竞赛，提高税收。这是最根本的竞争，通过各级区域政府的政绩考核体系来加强。所谓财政支出竞争是通过扩大政府投资支出来增加社会的资本增量，从而促进经济的发展。从经济增长螺旋来说，财政收入和财政支出没有本质的区别，而对经济增长动力来说，财政支出才是最终的驱动力；再者，从区域政府的政绩动机来看，财政收入最终是为了财政支出，财政支出特别是投资支出才能有效体现政府政绩。因此，区域政府的财政竞争集中体现在财政支出上。相关研究认为，中国财政分权以及基于政绩考核下的区域政府的财政支出竞争，重点在获取基本建设投资上，其次才

是人力资本投资和公共服务[1]。

区域政府财政支出除了财政收入以外，还可以通过区域内各类金融机构或投融资平台进行融资从而获得资金支持。这种方式在近几年受到区域政府的青睐。其原因在于：通过财政资金进行投资尽管是常规手段，但有很大局限性，因为财政收入受经济发展水平的限制，不能过快增长，因此总体规模总是受限的。再者，财政收入也不能依赖预算收入的增长，如果那样会影响企业的经营活动，影响居民的可支配收入和福利，会受到区域内企业和居民的反对。中国从 2009 年以来，各级政府搭建的各类政府性或政策性投融资平台，最大程度地动员本地区乃至全国金融资源用于本地投资资源，产生了金融竞赛的局面，在金融总量既定的条件下，区域政府必须采用不同的金融竞争策略，吸引各路资金进入政府所能运作的金融机构或金融平台，从而获取尽可能多的金融资源。投融资平台的建设目的就是吸引资本，包括国内的民间资本、海外资本、当然也包括国家的投资以及各级政府的投资。从整个资本市场来看，资本的数量总是有限的，区域政府就必须采取利率优惠、税收优惠、支出优惠以及土地和相关政策等其他方面的优惠，来吸引资本流入，从而迅速提升当地的经济绩效。相关研究指出，区域政府土地竞争中工业用地协议出让价格是招商引资的重要手段，区域政府之间的这种土地优惠价格战其实质就是投资争夺战，从深层次来看，实际上是区域政府之间的金融竞争的手段[2]。

(五) 基础设施竞争

区域政府改善发展环境的竞争，即区域政府生产和供给各自不流动的“产品”(包括硬的公共物品即基础设施，特别是城市基础设施等硬环境和软的公共物品，如智慧城市等软环境)的竞争，是区域政府追求利益集合最大化的竞争，这种竞争不仅能够实现辖区居民利益和区域政府官员个人及集体利益的最大化，而且也能够维护国家的整体利益，从而有利于促进区域经济的协调发展。硬环境的竞争，从大的方面来讲，主要包括基础设施建设和产业配套环境的改善。基础设施建设是指高速公路、港口、航空等交通，电力、天然气等能源，光缆等信息化硬平台，

① 傅勇，张宴．中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价[J]．管理世界，2007(3).

② 张清勇．中国地方政府竞争与工业用地出让价格[J]．制度经济学研究. 2006(2).

污水处理厂等环境治理，等等；旨在通过建立完善的基础设施支撑体系，为投资者创造便捷、高效的基础设施服务环境。

产业配套环境是指围绕区域内已有的主导产业的培育来营造良好的上下游产业配套环境，或为了“无中生有”地培育一个新的产业而有针对性进行产业配套环境的营造。比如，世界各国的工业园区、创业园区的建设，以及中国各级区域政府进行的开发区的建设。

软的基础设施建设现在越来越重要，也成为区域政府竞争的一个重要领域。最有吸引力的软的基础设施的建设主要是智能化建设，包括大数据平台建设、云计算平台建设和智慧城市建设。这些软的基础设施的建设一般通过项目化实施，所以区域政府竞争的形势通常也表现为项目化竞争态势。

区域政府致力于基础设施环境的改善，是因为基础设施对经济社会发展具有支撑和引导功能，能促进地区经济加快发展，同时也有利于保证国家利益的实现和促进区域经济的协调发展，从而实现区域政府利益集合的最大化。支撑功能表现为一个区域的基础设施体系必须能够支撑一个地区的经济社会发展；也就是说，一个区域的基础设施体系供给要能够适应一个区域经济社会发展的需求，其支撑程度如何，表现为超前型、适应型、滞后型三种基本类型。超前型，指一个区域的基础设施供给水平超前于一个区域经济社会发展的需求，造成基础设施供给过剩；适应型，指一个区域的基础设施供给水平基本适应区域经济社会发展的需求，既不会造成基础设施供给水平不足，也不会造成基础设施供给水平过剩；滞后型，指一个区域基础设施供给水平滞后于一个区域经济社会发展的需求，造成基础设施对这个区域经济社会发展的瓶颈制约。区域政府在改善基础设施环境方面进行竞争，就是要使本区域基础设施建设水平基本适应本区域经济社会发展的需求。如果考虑本区域经济社会发展潜力的充分发挥，基础设施建设水平适当超前于本区域经济社会发展水平也是合适的。但如果过于超前，就会使基础设施供给严重过剩，部分基础设施的供给能力处于闲置状态，造成基础设施供给的边际效益和资源的利用效率下降；如果过于滞后，就会使基础设施供给不足，使得经济社会发展能力得不到充分发挥。基础设施供给能力是“木桶原理”在起作用，它的供给水平不是由最长的那块木板所决定的，而是由最短的那块木板所决定。区域政府竞争的目的就是要避免短板的存在。

基础设施的引导功能是指一个区域的基础设施体系在市场竞争机制和产业关

联机制的作用下通过其提供的服务对区域社会经济结构、规模和空间布局起引导与反馈作用，如信息化基础设施的建设，就能引导运用信息技术改造传统产业、发展高新技术产业和现代服务业等。例如，纽约是世界上最大的金融中心、信息中心和北美的重要水陆交通中枢，同时也是工业基础雄厚的区域，它的发展首先是基础设施引导出来的。首先是因为优良的贸易港口，引来加工工业集聚：工业集聚后要求有先进的物流配送，于是产生了发达的交通运输和贸易业，而无论是工业集聚还是物流业都要求金融和信息业的密切配合，于是金融功能和信息中心的功能开始强化基础设施的支撑功能和引导功能，且又具体地通过提高生产率和改变生产环境来实现对区域经济增长的贡献。基础设施服务，如运输、供水、电力、信息等，是生产的中间投入，任何这种服务成本投入的减少都会提高生产的效益。基础设施服务的改善提高其他生产要素(劳动力和其他资本)的产出率。例如，交通基础设施条件的改善减少了人们的通勤时间、提高了物流效率等，由此导致生产要素产出率的提高。从基础设施的这种作用看，基础设施条件的完善与否是影响区域经济增长差异的一个重要因素，这也是区域政府进行基础设施竞争的重要动因。

(六) 环境体系竞争

基础设施建设其实也是环境体系竞争的重要组成部分，所以这里的环境更主要的是指区位环境、人文环境、服务环境和信用环境。区域政府环境体系的竞争主要表现在以下几方面。

第一，区域政府通常通过宣传自己的区位优势来获得竞争优势。区位优势表现在交通位置、地理位置、经济位置(经济资源优势)等体现的比较优势。比如，中国昆山临近上海、珠三角临近港澳、佛山临近广州，在发展早期甚至现在都离不开区位优势。在中国改革开放初期东莞市利用特定的地域优势、廉价的劳动力、较低的土地价格和优惠的开放政策，迎合了港澳台和国外的产业转移，迅速发展成为世界 IT 业的加工中心。昆山在学习了东莞的经验之后，也如法炮制，以同样的手段大量吸引台商投资企业，使其成为中国的另一个 IT 业制造中心。

第二，区域政府通常通过提升服务软环境来获得竞争优势。比如昆山提出“政策不足服务补”、政府的“保姆式服务”“全民亲商”等行动优化服务环境，提高投资的吸引力。依法办事、阳光执政，这是优化区域服务环境的基础和前提条件。

服务环境是区域软实力的核心，当一个区域硬实力不足时，就需要这种软实力来弥补。中国福建古田县就是通过强化政府服务来优化软实力环境，从而有效地促进了在外企业家返乡创业。再比如，北京海淀区有个中关村，朝阳区则有一个望京，二者都是互联网公司聚集区，都在想办法吸引互联网公司入驻。两者比的是什么？就是比政府服务水平。哪里服务水平好，哪里创业氛围好，哪里就能吸引到更多的互联网公司。

第三，区域政府还可以通过塑造良好的人文环境来获得区域竞争优势。比如珠三角和长三角在人文环境方面就有明显的区别。珠三角的人文精神可以用“重商、务实、融合”来概括。珠三角的年轻人毫不掩饰对财富的向往和渴求，追逐财富是他们人生的最重要目标，即使是文化上的应用也要求最直接和最有效。而长三角的人们在文化等诸多领域一直底蕴深厚，注重科技和教育，关心自我和家庭的一种持续发展。正因为各自有不同的人文环境，两个区域的经济社会发展的历史轨迹也有不同的表现。区域政府通过提倡和营造一个良好的具有现代意义的人文环境作为实施竞争的重要手段。人文环境，在一定意义上已变成对投资成本的考核。对于一个企业，它所看重的人文精神包含当地人力资源的优秀性，比如，具备现代意识、商品意识，有勤勉的民风、开放的心态、温和的民众性情等。这些因素能够有效降低企业的法制风险、经济风险和经营风险。因此，人文精神是提升城市竞争力的一项重要因素，一个城市最大的竞争力就在于把每个人变成“归人”，而不是“过客”。对一个地域和城市来说，竞争到最后就是人文环境，看你能不能为民营企业的发展提供一个好的人文环境，让企业家不仅在这里创业，更在这里守业。对于那些在中国长江三角洲投资的企业来说，人文精神绝对是他们当初看重的一个要素。明基电子决定到中国内地投资设厂的时候，中国的珠江三角洲的深圳、东莞一带已经聚集了一批台资工厂，构造了一个比较齐全的 IT 制造业配套环境。因为长江流域自古以来人杰地灵，这里的人性格温和、生活愉快、工作踏实，与苏州明基追求永续经营的企业文化相契合。明基电子终于成为第一家在苏州新区投资落户的台商。

最后，区域政府的社会信用体系的竞争越显其重要。随着区域经济社会的发展，社会信用体系建设不断成为区域竞争的重要手段和保障。一个成熟的社会信用体系所能发挥的功能，不仅能整顿和规范区域市场经济秩序，同时还能将政府管理和社会监督相结合，提升区域政府管理效能。区域政府通过加快推

进社会信用体系建设，构建本区域包括信用信息采集、管理、使用、公示、发布的信用体系平台，并出台失信信息曝光等惩戒措施，来提升区域治理水平和区域信用竞争力。

中国张家港市信用体系建设是比较典型的案例。2012 年，张家港市成立了市社会信用体系建设领导小组，开始了全市信用体系建设工作。2014 年，挂牌成立张家港市公共信用信息中心，主要负责公共信用信息的归集、处理和相关服务。在制度建设上，张家港市于 2014 年出台了两个地方性制度文件：《张家港市社会信用体系建设实施意见》和《张家港市企业信用信息管理办法(试行)》。前者主要从宏观层面对张家港市社会信体系建设作了要求，明确了主要任务、目标和保障措施等内容，使全市的社会信用体系建设工作有了基本框架。后者则是对企业信用数据采集方面作了规定，规范了张家港市企业信用信息的征集、发布、使用和管理等活动。2014 年，张家港市启动“公共信用信息服务平台”一期项目，协调工商、国地税、质监、法院等部门，建立起信息共享通道，形成具备信息更新机制和法人信息库。法人信息库较全面地采集了市内所属企业的信用信息数据。截至 2014 年年底，共归集本地 40582 家企业的信用信息 70 多万条。在信用信息应用方面，张家港市也进行了初步尝试，主要做了诚信门户网站——“诚信张家港”、商家信用查询的 APP 以及推动企业信用贯标。“诚信张家港”网站于 2014 年 6 月上线，重点突出了信用信息查询、红黑榜、曝光台和信用信息评定等信用信息公示功能。

(七) 政策体系竞争

区域政府除了在上述各方面展开竞争之外，更为重要的是在政策体系方面展开的竞争。政策体系的复杂性、多样性和结构影响的广泛性，这方面展开的竞争会影响到区域经济、社会发展的各个方面。从这个意义上来说，政策体系的竞争是最根本的，因为财政金融、软硬环境、基础设施、人才科技等都会受到政策竞争的影响。政策区域政府之间的政策体系竞争分为两个层次：一是各个区域政府向国家政府争取优惠政策或先行政策试点的竞争；二是区域政府在自己的权限内出台各种有竞争力的政策。

中国的制度变迁方式是国家政府供给主导型的制度变迁方式，国家政府给区域政府规定了政策的底线和准入，政策“蓄水池”在国家，池里的水何时放出来、

如何放、放给谁取决于国家，因此实验推广成为“蓄水池”放水的一个重要方式。因此，争取试点权成为区域政府竞争的重要内容，需要“跑政策”。政策实验意味着有机会政策先行先试、意味着国家给予的各种优惠政策、意味着政策风险会降到最低。历史上的经济特区、计划单列城市、国家级开发区，以及现在自贸区等都是在这种情况下发展起来的，没有先行先试，也许就没有今天。区域政府能够争取到某些优惠政策和特殊待遇，就能为区域经济的发展和区域预算收入的最大化创造重要条件。

除了跑政策的竞争以外，区域政府在自己权利范围内出台各种符合自身条件的政策，这些政策只有具有先进性，才有竞争力，才能获得政策红利。先进性表现在政策体系其实是一种政策创新的竞争。一个区域要获得政策竞争的潜在收益，就必须有一定的先进性、预见性、超前性，超前于其他区域政府。比如商品市场，要获得超额利润，就必须保持产品的先进性。由于政策本身是公共产品，具有非排他性和效仿性的特点，一个区域有了，其他的区域可以仿效，所以同一政策可能在不同区域同时出现，一旦被模仿并超越的话，就会降低本区域政策的潜在收益。

某一区域政府相较于其他区域的政策竞争力取决有某项政策在本区域有没有、别人知不知、政策好不好、政策行不行以及政策效果大不大。所谓政策有没有是指是否出台过某项政策，比如有没有人才政策、投融资政策、土地政策、培训支持政策等，是不是通过正式文件下发。所谓别人知不知就是政策是否广泛的宣传，深入人心或口口相传，使施策对象能够非常清楚地了解政策内容。所谓政策好不好就是政策适不适合于当地经济、社会的发展，内容是不是全面，条款是不是清晰，可操作性强不强。所谓政策行不行就是指政策的执行情况，有没有专门机构、专人对政策负责，政策执行力度大不大，政策执行情况有没有检查、考核和监督。所谓政策效果大不大是指政策对施策对象有没有较好的正面效果，能否得到他们的正面评价，在区域之外是否有示范性，能否真正为区域经济、社会的发展带来资源的汇聚。

上述几个方面必须具有一致性，不能背离，特别政策的制定和执行要配套、要一致。在实际生活中，我们经常看到区域政府出台了很多政策，但是由于执行不到位，因此整体效果差，不能体现竞争力。以中国宁波市为例，从 2010 年至 2015 年，宁波市出台有人才规划方面的政策文件 7 个、人才引进方面的政策文件

13 个、人才培养方面的政策文件 10 个、人才选拔方面的文件 2 个、人才流动方面的文件 8 个、人才奖励方面 8 个、人才考核评价方面文件 12 个、人才保障方面的政策文件 14 个。尽管这样，但是人才的使用、执行、监管等方面可依据的文件偏少，比如，现有的政策对人才引进后的约束与监管方面存在缺位；在对待引进来的人才或技术团队如何为企业服务，如何充分挖掘这些人才或团队的潜能来为企业服务方面的条款很少见；现有的人才法规，对企业人才的工作职责规定不够明确等，由于部分人才政策缺失，导致整体人才政策执行的缺位，因此，相应的人才政策目标难以完全实现，最终导致整体执行效果并不理想，相关政策在中国浙江省范围内没有竞争力，达不到政策初衷所要求的目标。

(八) 管理效率竞争

区域政府的管理效率是区域政府行政管理活动、行政管理速度、行政管理质量、行政管理效能的总体反映，是对区域政府的行政能力、执政能力、服务能力的综合评价，既要体现区域政府“做什么”，又要体现区域政府“如何做”。所谓“做什么”就是行政的合规性，这里面有三个标准：第一，合法性标准。行政是否符合宪法、法令、法规以及党的路线、方针、政策；第二，利益标准。即行政结果是否符合党和国家的基本利益，是否有利于区域内经济、社会的发展；第三，质量标准。行政过程是否符合规定的程序，是否遵守预算控制流程。“做什么”是基础，是底线，是准绳。所谓“如何做”就是行政的效率性，这里面有四个标准：第一，数量标准。单位时间内完成的行政工作量；第二，时间标准。规定的期限内是否完成行政目标；第三，速度标准。完成行政任务是否坚持了“最短时间原则”或“最快速度原则”；第四，预算标准。是否节约了行政成本，是否坚持了人力、物力、财力的预算，即看其是否严格控制预算，在一定预算指标内完成相应的行政任务或更多的行政任务。这里前三个标准之间实际上可以相互转化，因此本质上就是一个标准，只是计算的方式或看问题的角度不一样。

当然，区域政府行政管理效率还包括微观效率和宏观效率，组织效率和个人效率。所谓微观效率是指单个行政主体或部门或个人所表现出来的行政效率；所谓宏观效率是指区域总体来看，一定时期内经济与社会的发展，可以用经济增长指数或社会发展指数来衡量。所谓组织效率是指特定行政管理单位机构从事行政管理活动和提供公共服务的时效、办事速度、投入产出比率等，是对行政服务单

位机构总体性的评价。所谓个人效率是指个人效率，指特定行政人员在履行职责过程中所体现的时效、办事速度等，是对具体操办事务的行政服务人员的办事效率评价。

基于上述的理解，区域政府管理效率的竞争主要通过下列方式来表现：

一是区域政府行政管理服务总体合规性评价。如果区域政府行政机构、部门或相关人员非法行为太多，不讲法规，不遵规矩，不守纪律，办事不讲程序，行贿受贿，利用权力寻租行为泛滥。该区域行政管理服务没有竞争性。

二是区域行政管理服务流程的通畅性和信息的透明性。如果办事流程是清楚的，时间节点和任务节点是清晰的，政府相关机构或部门之间少有互相推诿、扯皮，责权利非常清楚，且信息是公开透明的，有相应的服务信息指导或咨询平台，就能保证管理服务的公平公正性。该区域行政管理服务就有竞争性。

三是区域行政管理服务的效率性评价。如果区域政府行政机构、部门或个人提供管理服务时理念正确、服务意识良好、态度端正，且业务熟练，处理事情不会引人而异，时间观念强，能够集中办事、减少距离、减少时间，等等。该区域行政管理服务就有竞争性。

因此，管理效率的竞争本质上就是服务意识的竞争、工作态度的竞争、任务责任的竞争、工作技能的竞争以及信息技术平台条件的竞争。区域政府通常通过树立良好的服务文化，培养管理队伍的服务意识、工作技能和职业素养，同时能利用信息技术平台加强联络与沟通，实施一站式服务来提升管理效率。近几年在各省市的工业园区普遍实行的一站式服务，其目的就是要提升管理效率，进而提高招商引资的竞争力。

三、区域政府竞争核心

区域政府之间不管是财政金融竞争、人才科技竞争、软硬环境竞争、基础设施竞争，还是政策制度竞争、管理效率竞争，其实都需要创新，创新是区域政府竞争的核心。在世界各国或在各区域政府的财政资源、政策资源等基本面都差不多的情况下，区域政府之间凭什么竞争？主要是凭创新。创新是原动力，创新是竞争力，持续的创新就是持续的竞争力。

创新有不同的层次和内容。美国学者佛雷德•里格斯(Fred Riggs)认为创新(变革)有三个层次，即技术层次、制度层次、思想行为层次①。成思危先生认为政府创新包括技术创新、管理创新和制度创新，本质上都是制度创新②。刘靖华先生把政府管理创新分为观念创新、制度创新和技术创新三个层次：宏观层面的政府管理创新——主要是指政府管理模式的创新和理理念的创新；中观层面的政府管理创新——主要是指具体的政府管理制度的创新，主要包括管理决策制度、管理监督制度、机构设置制度、公务员制度、行政审批制度、户籍管理制度、社会保障制度、政府绩效评估制度等方面的创新；微观层面的政府管理创新——主要是指政府管理的方式、方法的创新。宏观层面的创新会决定着中观和微观层面的创新；反过来，微观和中观层面的创新也会影响和制约宏观层面的创新③。创新目的是有效配置内部资源和最大化汇聚外部资源。

我们认为，区域政府创新应包括技术层面的创新、组织层面的创新、制度层面的创新和思想层面的创新。从区域政府创新的内容看，它包括理念创新、组织创新、方法创新、技术创新、制度创新、服务产品创新，等等。创新是区域政府竞争的核心。

(一) 理念创新竞争

理念创新就是既要符合客观实际，又能开拓发展的新观念、新思想；既能脚踏实地，又能高屋建瓴。因循守旧，闭关自守，作风懒散，都会跟不上时代发展的步伐。竞争需要创新，创新首先要的是理念创新。超前理念、服务理念、竞争理念、责任理念、开放理念等需要有一个不断提升的过程。

区域政府需要超前理念。超前就是要打破思维定式，突破现状、突破自我，敢为人先，敢于挑战，充分发挥区域政府的经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则，借助市场力量，通过投资、价格、税收、法律等手段和组织创新、制度创新、技术创新等方式，有效配置资源，形成领先优势，促进区域经济科学发展、可持续发展。

区域政府需要服务理念。要将行政观念、管理观念转变为服务者观念，服务

① 佛雷德•里格斯. 行政生态学[M]. 台北：台湾商务印书馆有限公司，1981.

② 成思危. 促进创新的主要措施[J]. 创新科技，2005(10).

③ 刘靖华，姜宪利. 中国政府管理创新[M]. 北京：中国社会科学出版社，2004.

市场、服务企业、服务社会。服务理念包括：第一，所有区域内市场参与者和社会民众都是服务对象；第二，政府行为以扶持服务、监管服务、开拓服务、创新服务为主；第三，服务满意度是衡量服务水平的核心标准；第四，服务以服务对象的需求为转移。在这个过程中，政府是公共产品和公共服务的提供者，区域范围内的民众、企业和机构是公共产品和公共服务的需求者。以色列的创新竞争力在世界首屈一指，一个重要原因就是以色列的各级政府将自己定位为服务型的政府，政府各级公务员将自己定位为服务者的角色。特拉维夫市政府从创业者的角度考虑，提供尽可能完善的政府行政服务和基础配套服务，创业团队只要进驻众创空间，他们花费很少的租金，就可以在城市 CBD——罗斯柴尔德大街旁办公，同时享有相关的服务和资源。2004 年起中国开始进行服务型政府建设，并确立了服务型政府的四项职能，即经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，贯彻了服务理念价值，提高了中国各级政府的总体行政水平。

区域政府需要竞争理念。市场总以为竞争是企业之间的竞争，而不存在政府之间的竞争，但实际上，只要资源有限，区域政府与区域政府之间竞争就存在。区域政府特别是领导团队一定要有竞争意识，要有强者精神和敢于拼搏的勇气。中国区域政府从东部到中部、到西部，经济差距具有阶梯性，产生这种差距的原因除了资源禀赋的差异外，更重要的是竞争观念和竞争力的差异，从东部到中部到西部，区域政府之间的竞争意识也是呈现梯度递减状况。

区域政府需要责任理念。它需要强化区域政府的以责任为基础、以保证服务对象的利益为归属来与其他区域政府进行竞争。在责权利中，“责”在前，“利”在后。坚持责任意识首先要有责任主体，任何事务、任何行为、任何后果都要有责任者；其次要有责任评价，用评价体系来评价责任承担结果；最后要有责任监督机制和责任奖惩机制，区域政府真正成为承受责任、承受评价、承受监督和惩罚的主体。

区域政府竞争需要改革开放理念。中国佛山市多年来开展辖区内的经济行政区域竞赛，各区域之间在人才引进、科技创新、创业管理、园区建设以及产业链对接等各方面相互学习、相互合作、相互竞争，互促改革开放，形成了共同发展与繁荣的良好局面。

(二) 制度创新竞争

制度创新是区域政府创新的基础和保障，是区域政府竞争的集中表现。制度

创新将思想、理念落实到操作层面上，使思想、理念指导实践成为可能。没有制度创新，其他创新难以有持续存在的基础。对于区域政府而言，如果把制度当作公共产品来提供的话，创新应当包括公共服务制度、公共安全制度、社会福利制度、住房制度、医疗卫生服务制度、社会就业制度、教育培训制度 、收入分配制度、基础设施建设制度、公共环境保护制度，等等。但是，当我们主要围绕着区域政府市场竞争的具体制度来讨论来讨论创新时，这些制度实际上就是基于前述基本制度层面的具体政策、措施和方法的总和。相对于市场中的微观主体企业和个人而言，区域政府的宏观创新成本可能要远远低于企业和个人的微观创新成本之和。如果此成本越低、收益越大，那么构成的区域制度创新竞争优势就越明显。

2000 年以来，中国在创建服务型政府的过程中，各区域政府推出的“一站式服务”模式，就是典型的具有操作性又有竞争力的制度创新。2000 年 10 月，南京市推出全国首家“政务超市”[①]，开展“一站式服务”。此后，天津市实施“并联审批、超时默许”[②]的行政审批制度改革；哈尔滨市、成都市等也开展办事环节的一审一核制，有效地推进区域政府的政务服务。随着移动互联网的发展，包括移动互联、政务 APP、微信公众号等在内的各类“移动政务”的悄然兴起。中国在政务超市、移动政务等方面流程简单、灵活方便，节约了时间和成本，提高了政府工作效率，节约了社会资源，通过制度创新提升了竞争力。

世界各国也在围绕竞争进行“制度创新”，以色列是其中成功的案例。为了扶植、激励创新，以色列实施了诸多政策和措施，制定了一系列法律、法规和细则。1985 年以色列颁布了《鼓励工业研究与开发法》，规定了政府鼓励和资助工业研究与开发的一般原则，即由政府提供被批准的研究与开发项目所需资金的 30%～66%。这个法律非常具体、明确，可操作性非常强，有力地促进了高新技术产业的创造、发展、运用和推广。2002 年，以色列又通过了《税收改革法案》，对主动性资本(如风险投资、证券交易、直接投资等)收益税做了重大调整，以推动高新技术产业发展。2011 年，以色列颁布了“天使法”(Angel law)，鼓励处于早期阶段的高技术公司投资行为，符合资格的行为主体投资者，只要投资于高科技私

---

① 所谓“政务服务超市”就是类似于商品超市，将政府服务汇聚于一定实体平台范围之内，可以缩短服务时间、提高办事效率。

② 所谓“并联审批，超时默许”就是相类似的审批业务集中在指定的某一窗口，如果某一项目不能按时审批，一旦超过某一时限，则视同该项目主管部门默许同意。

营企业，就能够从所有渠道的应纳税所得中减去他们的投资数额。同时，以色列实行严格的知识产权保护制度，通过《产权法》《商标条令》《版权法》等法律对知识产权予以有力保护。为了推进产学研合作，以色列从1993年年初推行了“磁铁计划”使产学研结合形成常态，鼓励实业集团与学术机构组成合作体，共同开发关键的通用技术。政府对申请“磁铁计划”资助的项目进行评估，主要指标包括经济优势、出口和就业潜力，革新技术和共性技术，企业参与程度等。纳入“磁铁计划”的每个项目由企业、科研机构等若干成员组成的研发联合体承担，周期为3～6年，为政府、孵化器及孵化企业三者之间建立了激励与约束机制，为高校和科研机构的科技成果迅速转化为生产力提供了快捷的通道。其主要采取以下三项制度。

第一，以色列政府加强对技术孵化器的引导，直接或间接提供孵化器日常运作的经费。每个孵化器都是一个非营利组织，政府可给予工资和行政管理费用。每个孵化器下的孵化企业在两年的孵化期内，工贸部首席科学家办公室给予孵化企业批准费用的85%，每年最高可达15万美元。孵化企业成功后，政府则规定孵化企业的20%股权属于孵化器所有，其市场销售额的3%返还给政府的孵化基金。由此，以色列政府为推动高新技术产业的发展，不仅资助初创企业，也直接资助孵化器本身。

第二，控制孵化企业数量，保证孵化质量。以色列政府对每个孵化器做出硬性规定，即每个孵化器只能孵化8～15家初创企业。这一总量控制的规定，从数量上确保了孵化器对每家企业进行深度孵化的可能性。创业者带项目成立公司后，政府从人、财、物上全面委托孵化器深度孵化初创企业。孵化器首先帮助创业者组建创业团队，同时全权管理初创企业的财务，然后帮助初创企业制订商业策划书、制订研发计划、寻找合作伙伴等一系列业务，并规定两年内企业不得随意转让股权和期权。

第三，政府对孵化器建立严格的考核监督机制。每年年初以色列政府与孵化器签订年度目标责任书，在年终考核后政府给予20万左右开支费用。而且，每个在孵项目都由孵化器与政府签订协议，政府不与在孵项目负责人签协议，政府将项目基金的责任，全权赋予孵化器。政府严格控制批准每个初创企业的预算、工作计划、工作节点等，每半年孵化器要向政府上交项目汇报书。这些运行方式使孵化器必须担负起高度的政府基金的资助责任。

第四，孵化器的运行必须保证产学研的有机结合机制。以色列孵化器是政府支持的独立法人实体，其董事会成员组成有来自政府、企业界、研究所、大学、中介等代表，这一组织充分发挥了产学研相关各方的作用。而孵化企业的董事会则由发明者、孵化器代表、投资方代表等构成。

以色列的这些政策、制度创新具体明确，针对性强，可操作性强，具有很大的创新性和对创新创业者的吸引力，成就了以色列的“创新创业者天堂”之梦。

(三) 组织创新竞争

区域政府组织创新是区域政府组织管理的优化，特别是组织管理结构或组织管理机制的优化，既包括区域政府层面的组织管理优化，也包括区域政府内部机构的组织管理优化。组织创新成为一种竞争，就是对不同的区域政府的组织管理效率进行比较而形成的优势。效率从一开始就是政府运作所要追求的目标，随着时代的发展和科技的进步，新的组织管理形式在不断出现，这些新的组织管理结构的出现无疑是为了更好地履行政府功能，提高政府的工作效率。比如，网络结构的出现更多是为了迎合公共产品和公共服务提供多元化的新的运作方式；大部制结构是为了解决因部门林立、职能重复交叉等导致的运作不畅的现象；矩阵结构的出现是为了在解决现有行政体制下横向部门的协调的同时，保持这些部门与上级部门的对应问题。

扁平化管理是一种组织创新。即区域政府管理层次减少，适度扩大机构管理幅度，将权责下沉。中国实施省直管县的改革就是这种情况。省直管县最初的口号是“强县扩权”。从结构上讲，在组织纵向的等级上减少了一个层次，也就是将省-市-县三级行政管理体制转变为省-市(县)二级体制。1992 年，中国浙江对 13 个经济发展较快的县市进行扩权，到 2002 年有 313 项本来属于地级市经济管理的权限被下放到各个县级政区，内容涉及人事、财政、计划、项目审批等方面。浙江这一改革提高了县级区域政府的运作效率，有助于县一级政府调动经济资源和行政资源，取得了良好的效果。继浙江省后，安徽、湖北、河南、山东、江苏、福建、湖南、河北等多个省份都加入了省直管县的组织管理创新的行列。

矩阵制结构管理也是一种组织创新。中国区域政府通常采取的方式是在横向上将一些职能部门合并，并在此基础上减少人员，但这一合并往往因打破中国现行行政体制的上下职能对应关系而陷入困境。中国单一的行政体制具有纵向结构

上的一致性，比如国家一级有文化部，省一级就有应对的文化厅，县一级就有文化局，乡镇一级就有文化站。地方的改革往往因打破这种条条上的一致性，而使改革无法深入。中国浙江富阳市以“专委会”的形式出现的矩阵结构在一定程度上缓解了这一瓶颈问题。富阳市建立了十五个专委会，每一个专委会都包含若干个职能部门。富阳市改革的特点是“对上依旧，对下从新”，改革在组织结构上保持原来部门的上下应对，但对下却是以专委会一块牌子来运作，也就是专委会对下有实权，可以把所辖各个职能部门的权力进行重新整合，解决部门之间难以协调的问题。比如，城乡统筹委员会涉及的几个部门在专委会建立之前是各自为政，导致惠农资金重复发放和浪费。在专委会建立起来之后，涉农资金就从各个部门全部整合到该委员会，由委员会统一管理，原来相关部门互不通气和互不协调的问题，在这里被打包解决，在实践中大大提高了行政效率。

大部制改革是一种组织创兴。中国顺德在改革开放过程中采用的大部制组织结构也是区域政府在组织创新方面的典型。大部制首先是精简机构，其次是党政部门合并，党委部门全部与政府机构合署办公，区委办与区政府办合署办公；两官合一，领导人党政兼顾。新成立的“部局”等一把手大多由区委副书记、区委常委和副区长兼任。大部制就结构本身而言，有它便于协调和相对集中管理的优点，即所谓的“合并同类项”。2008 年后，中国从中央到地方逐渐实行大部制改革，组织创新带来了行政效率的提高。

美国政府围绕重振美国制造业问题也开展了一系列组织创新，包括政府职能的调整与集中、各类机构的新设等，提高了组织管理效率、促成了目标的一步步实现。2009 年，美国总统奥巴马发表演讲，提出将重振制造业作为美国经济长远发展的重大战略。同年年底，美国政府出台《重振美国制造业框架》。随后美国政府从战略布局、发展路径到具体措施，逐步铺展，完成了制造业创新计划部署。2011 年，美国政府正式启动“先进制造伙伴计划”，加快抢占 21 世纪先进制造业制高点。2012 年美国进一步推出“先进制造业国家战略计划”，通过各项政策，鼓励制造企业回归美国本土。此项计划包括两条主线：一是调整、提升传统制造业结构及竞争力，二是发展高新技术产业，提出包括先进生产技术平台、先进制造工艺及设计与数据基础设施等先进数字化制造技术。组织创新带来了制造业竞争力的提高。

以色列的科技体制属松散型的多头管理型，由科技部、工贸部、国防部、农

业部、卫生部、通信部、教育部、环境部、国家基础设施部等 13 个部门以及科学与人文科学院等机构共同组成了国家的科技决策体系，推动协调全国的科技工作。但以色列采用实行科技工作的首席科学家负责制方式，主要政府部门都设有首席科学家办公室。以色列政府还成立了首席科学家论坛，科技部长担任论坛主席，商讨科技政策的重大问题，从而避免了科技项目的重复投入或遗漏，促进了科技竞争力的提升。

(四) 技术创新竞争

区域政府技术创新竞争主要表现在四个方面：一是对区域政府进行技术性改造，从技术上提升区域政府的行政能力；二是在区域内提供先进技术环境，通过优化技术环境来提高区域的吸引力；三是对区域内技术创新条件要求高、资金流量大、人员多、时间长，其他市场创新主体无力或无法承担的项目，由区域政府来组织进行技术创新；四是区域政府通过加大财政支持，帮助区域内其他市场参与主体(企业、科研院所或个人)进行技术创新。

电子化管理是区域政府技术创新的一个典型。20 世纪 90 年代以来，中国各级区域政府不断改进管理手段，对区域政府进行电子化改造，国家启动了电子化政府的建设工程。中国的电子化政府循着“机关内部办公自动化”——“管理部门电子化工程”——“政府上网工程”这一主线展开建设。在机关内部实行办公自动化的基础上，中国政府于 1993 年启动了“三金工程”，包括金桥、金关和金卡三大工程。其中，金桥工程是直接为国家宏观经济调控和决策服务的信息工程，它通过建设政府的专用基础通信网，实现政府之间的信息互通；金关工程是为了提高外贸及相关领域的现代化管理和服务水平而建立的信息网络系统；金卡工程是推动银行卡跨行业务的系统工程。该工程是由国家政府主导的以政府信息化为特征的重点信息基础设施建设工程，是管理部门电子化工程的重要组成部分，1999 年 1 月 22 日，由中国电信和国家经贸委经济信息中心联合 40 多家国务院部、委、局、办的信息主管部门共同倡议发起的“政府上网工程”，主站点 http://www.gov.cninfo.net 和导向站点 http://www.gov.cn 正式启动，面向社会提供信息服务。此后，各级政府的上网工程陆续启动，电子化政府建设全面铺开。把先进的电子政务技术渗入到公共服务的每个角落，大大提高了行政效率和区域竞争力。

网格化管理是一种新的数字化区域管理模式。它运用网格地图技术将某一

地理管辖区域划成若干网格单元，把这些单元作为最小的管理和服务单位，每个网格配备相应的管理监督员，其职能是对其管辖的网格内的城市部件或设施进行监控，如发现问题，将信息通过通信技术传输到相关中心，中心以最快的速度找到相关的职能部门，然后由职能部门将问题解决。由于中心这一平台能够触及所有的职能部门，职能之间与部门之间的协调可以在这个平台上得以完成。中国浙江舟山市在此基础上进行了创新，即在网格管理中提供了服务的内容。这一网格管理遵循"以公众为中心的理念"，将全市划成 2428 个网格，在每个网格内建立一个由 76 个人组成的服务小组，称之为"网格化管理，组团式服务"。同时为网格的运作开发了一个综合性的集成式共享性的信息管理系统，大大提高了区域竞争力。

城市大数据中心或云平台建设也是区域政府技术创新的表现。中国佛山市在 2014 年引入大数据理念，建立各种管理云平台，比如社会综合治理云平台，对基层治理问题进行"一网式"受理、"一网式"解决。佛山市禅城区政府将下属辖区划分为 122 个网格，将城管、公安、安监、政法等部门下放到网格，同时成立区级和镇街级社会综合治理指挥中心。基层的网格管理员兼备信息采集、社区协管、纠纷调解等多职能；云平台则整合交通指挥中心、数字城管、应急指挥中心等，使市民可通过电话、微信、APP、网络等渠道反映问题。在遇到"疑难杂症"时，由区级或镇街级指挥中心组织一门式联合执法，多个问题一同解决。此举形成了区域政府新的竞争力。

以色列特拉维夫市政府为了帮助孵化器的发展，也建立了非常详细的各类企业的发展情况数据库，包括企业的规模、人数、区位、产品市场、发展阶段、生产规模、主要融资形式、当前的主要问题等。通过参考这一不断更新的数据库，并通过专业的金融分析工具，分析各类企业的最优融资模式和规模，减轻了政府的财政负担，也使得资本配置更加有效与合理。虽然大部分融资交由市场，但特拉维夫市政府依然举办各种创业竞赛，选出最优的团队，给予支持。政府一旦将资本注入之后，就将其所有权和使用权彻底交给企业、团队。企业失败，无须返回资本；如果成功，则需逐年返回资本。可见，各国区域政府建立各种大数据中心、信息中心、协同中心等，是对区域环境进行技术化改造，从而在市场竞争中获得了技术竞争优势。

另外，政府投资参与技术创新的案例各国比比皆是。以美国为例。2012 年，

奥巴马首次提出建设“国家制造业创新网络”，建立了多达45个研究中心，加强高等院校和制造企业之间的产学研有机结合。2013年，美国总统执行办公室、国家科学技术委员会和高端制造业国家项目办公室联合发布了《国家制造业创新网络初步设计》，投资10亿美元组建美国制造业创新网，集中力量推动数字化制造、新能源以及新材料应用等先进制造业的创新发展，打造了一批具有先进制造业能力的创新集群。它包括：开发碳纤维复合材料等轻质材料，提高下一代汽车、飞机、火车和轮船等交通工具的燃料效率、性能以及抗腐蚀性；完善3D打印技术相关标准、材料和设备，实现利用数字化设计进行低成本小批量的产品生产；创造智能制造的框架和方法，允许生产运营者实时掌握来自全数字化工厂的“大数据流”，以提高生产效率，优化供应链，并提高能源、水和材料的使用效率等。2012年，美国政府和私营部门联合出资8500万美元成立了“国家3D打印机制造创新研究所”。2013年，美国政府宣布提供2亿美元联邦资金，成立“轻型和当代金属制造创新研究所”“数字制造和设计创新研究所”和“下一代电力电子制造研究所”三个制造业创新中心。后来又成立了复合材料制造业中心。技术创新竞争力得到了进一步的巩固和提升。

四、区域政府竞争对资源配置的作用

区域间的项目竞争、产业竞争、配套竞争、人才竞争、财政金融竞争、基础设施竞争、环境体系竞争和管理效率竞争等，是区域政府竞争的外在表现，区域间的理念创新、制度创新、组织创新和技术创新竞争，是区域竞争的内在核心区域竞争与资源配置，是一个问题的两个方面。资源配置是经济学的基本问题，区域政府竞争绕不开此一课题。区域竞争是由于区域发展的非均衡性造成区域之间要素的流动差异，实际上它体现为一个区域所具有的资源优化配置的能力，也就是资源吸引力和市场争夺力。由于资源的有限性和稀缺性，区域之间资源的分配总是存在着此消彼长的关系，区域间通过彼此竞争从而千方百计争夺尽可能多的资源配置权。区域政府竞争的基本经济目标就是要通过资源的优化配置，形成区域比较优势。其基本思路是：区域政府竞争获得区域竞争力，产生区域之间的比较优势，吸纳与汇聚资源，优化资源配置，从而实现区域可持续增长。因此，从

外在来说，区域政府竞争力对三种类型资源配置产生有效作用力：一是促成内部资源的优化配置；二是借助区际分工，强调区域间的互补和协同共生，构建合作团队实施外部资源的优化配置；三是以制度创新、组织创新、技术创新为核心，着力打造自身区域的软硬环境，通过苦练“内功”，提升潜在资源的优化配置。从内在来说，区域政府竞争力对可经营性资源、非经营性资源和准经营性资源三种资源配置产生有效作用力，包括三个方面：一是区域政府辖区内的自我资源的优化配置及其效率性；二是辖区外部稀缺资源的流动和容纳，形成大区域的资源优化配置及其效率性；三是区域内外部资源的协调与匹配，形成新的资源优化配置及其效率性。

(一) 区域政府竞争对“可经营性资源”配置作用：提高生产效率

可经营性资源实质上是生产商品的资源、企业资源和产业资源，是市场经营的资源，不是区域政府直接经营的资源，充分保持着可经营性资源的市场纯洁性。区域政府应采取不干预政策、鼓励与扶持政策、反垄断政策、风险处置政策来保证市场在这部分资源配置中的决定性作用。这个“市场”是企业的“市场”，不是区域政府的“市场”。因此，区域政府的竞争促其可经营性资源有效配置的作用：就在提高其生产效率。这是因为：

第一，可经营性资源经营主体的微观性。可经营性资源的经营主体是企业而不是区域政府，企业的微观性就是它的个别性、具体性，企业无法通过在区域范围内对可经营性资源进行调节只有区域政府才具有宏观性、中观性，可以从区域范围对可经营性资源进行调节。

第二，可经营性资源的经济性。区域政府要创造条件保证区域内企业实现经济利益的最大化，从而实现区域政府辖区经济利益的最大化。

第三，可经营性资源的流动性。从某种意义上说，可经营性资源是逐利的，哪里能实现其最大的利益功能，可经营性资源就流向哪里。区域政府的功能是要打破边界，实现资源充分自由流动。这就是可经营性资源优化配置的本质。

对于可经营性资源，区域政府一方面要创造条件保护其微观主体性、经营经济性和自由流动性，因此区域政府不直接经营、不直接干预。但另一方面，并不意味区域政府无所作为，其实区域政府就是要通过竞争形成比较优势，形成可经营性资源吸引力和容纳力，实现可经营性资源的“跨界向我”流动。所谓“跨界”

就是突破区域边界，依赖市场自由的力量，使可经营性资源能够在区域之间自由流动。所谓“向我”就是所有的区域政府都希望资源向自己区域流动。为什么能向自己流动？因为本区域的生产是有效率的，可经营资源的要素边际生产力是相对高的。

如图 4.1，假设有两个区域，区域 1 和区域 2，横轴为可经营资源的某种生产要素，纵轴为边际生产力。区域 1 的边际生产力曲线 VMP1 低于区域 2 的边际生产力曲线 VMP2。N11 的边际生产力为 W11，N12 的边际生产力为 W12，N21 的边际生产力为 W21，N22 的边际生产力为 W22，先假设 N11=N21，N12=N22，且为同质的生产要素。如果该生产要素只在区域 1 内生产，则当生产要素从 N11 变到 N12 时，只增加了 S1 的生产力；但是如果是自由流动的，该生产要素可以自由地从区域 1 流动到区域 2，当从 N21 变到 N22 时，其增加的面积为 S2，很显然 S2 大于 S1。这个意义在于：如果保持生产要素的经济性，即让可经营资源的生产要素自由流动，则生产要素会向生产效率高的区域流动；其次，从 1+2 的总区域来看，这种流动有利于扩大总体生产效率，提高总体经济效益。这就是可经营资源配置的效率。

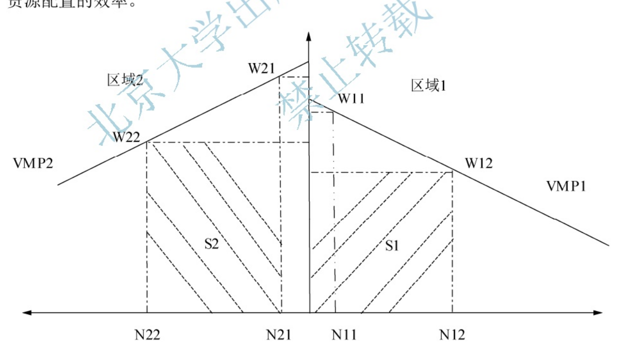


图 4.1　区域要素边际生产力及其流动效应

很显然，这种配置效率的实现基于两个条件：第一，没有什么力量来干预，而让可经营资源自由流动，其经济理性会向生产效率高的区域流动；第二，维持

区域内总体较高的边际生产力。对于区域政府竞争来说，对于第一点不能施加力量阻碍可经营性资源流动，这就是不直接干预、不直接经营的要求。对于第二点就是要通过内力来提高区域竞争力，其实质就是提高总体边际生产力，要想办法帮助企业进行技术改造，提升行业整体生产水平，进而提高总体边际生产力。

(二) 区域政府竞争对“非经营性资源”配置作用：优化发展环境

非经营性资源实际上就是区域政府辖区内的所有社会公益产品和公共物品的总和，是区域政府直接管理的资源，因为其非排他性和非竞争性，使其不符合经营性资源的逐利原则。这是非经营性资源与可经营性资源的最大区别。区域政府的一项重要职能就是配置非经营性资源，是非经营性资源的配置者，从而优化发展环境。这是因为：

第一，非经营性资源配置的非经济性。区域政府配置非经营性资源的目标是通过优化投资环境来间接获得经济利益的最大化，体现在营商环境的改变而带来投资机会的增加。

第二，非经营性资源配置具有相对稳定性。非经营性资源不可能在区域之间自由、低成本地跨界流动，从这个意义上说，非经营性资源具有“不动产”的特点。区域政府对非经营性资源要保持相对稳定、固化，才能保持非经营性资源对区域环境营造的稳定性。

第三，非经营性资源配置主体的宏观性。非经营性资源具有非经济性，配置主体只能是区域政府而非市场参与的企业或个人。区域政府从区域准宏观的角度来配置非经营性资源，以实现其配置的均衡性，从而优化总体区域的宏观环境。

第四，非经营性资源配置在区域之间的竞争性和排他性。比如，中国广州图书馆对广州市民免费开放，但对外地市民未能免费开放，必须收费或有其他条件的限制。这种区域政府之间带来的竞争性和排他性，有争取环境比较优势的作用。

区域发展环境是区域为吸引投资所提供的各种条件的集合，是一个动态的多层次和多因素的综合系统，既有硬的环境也有软的环境。区域政府对非经营性资源的竞争来自两种途径：一是向上竞争来获得直接的非经济性资源。即通过向上级区域政府获得更多的项目、优惠政策，或更多的财政支持和转移支付来改变区域的硬环境。二是通过自我优化来间接获得非经营性资源。即通过理念的改变、文化的塑造、政策引导、服务的提供等来优化区域内的软环境，以吸引更多的经

营性资源或非经营性资源的汇聚和容纳。不管哪种方式，都是有利于区域发展环境的改造。所以，从这个意义上说，区域政府对非经营性资源的配置作用，实质是在优化发展环境。

(三) 区域政府竞争对“准经营性资源”配置作用：促进全面可持续增长

准经营性资源的实质就是介于社会公益产品、公共产品和企业资源之间的资源。对区域政府而言，准经营性资源是最有“竞争性”的资源，是最能激发区域政府竞争欲望的资源。因为准经营性资源介乎可经营性和非经营性之间，具有天然的弹性，既可以是经营的，也可以是非经营的；既可以是排他的，但在一定条件下也可以是非排他的，其尺度可以由区域政府根据自己需要来界定、拿捏、操控。当区域政府感觉可经营性资源不足的时候，可以适度将准经营性资源变成可经营性资源，以增加区域内的纯私人产品；当区域政府感觉非经营性资源不足的时候，可以适度将准经营性资源变成非可经营性资源，以增加区域内的纯公共产品。区域政府对准经营性资源的竞争既看重其经济性和经营性，也看重其非经济性和非经营性，同时更看重其在二者之间的灵活性和弹性。由于区域政府和准经营性资源的这种关系，因此对于准经营性资源来说，区域政府的竞争功能是多元的：

第一，提高资源配置效率。从区域政府来看，资源配置效率既有非经营性资源的配置效率，也有可经营性资源的配置效率，更有准经营性资源的配置效率。非经营性资源配置效率取决于其稳定性，可经营性资源的配置效率取决于其自由的流动性，准经营性资源的配置效率介乎二者之间，但可以由区域政府驱动。在区域之间，准经营性资源具有适度的流动性。就是这一特点，促进了区域政府之间对准经营性资源的配置。当区域非经营性资源配置效率偏低时，可以适度增加准经营性资源来弥补；而当可经营性资源配置效率偏低时，又可以适度增加准经营性资源来弥补。

第二，提高生产效率。准经营性资源和可经营性资源一样，在完全竞争条件下也可以根据边际成本等于边际收益来配置，这一模式的生产效率最高，可以实现经济利益的最大化。如图 4.1 一样，当区域 2 的边际收益高时，与区域 1 相比，同样的要素增量可以得到更多收益。

第三，可以形成先发优势。准经营性资源对于区域政府来说，最大的优势在

于其可以多种模式的利用。区域政府在财力可为的情况下，可以单独开发利用；也可以与企业市场其他微观主体共同开发利用；也可以与区域政府之间合作开发利用。比如 BOT 模式、PPP 模式等，都非常好的开发经营模式。一般来说，对于区域政府来说，谁对这些资源的界定越清楚，谁开发利用的模式越多，谁就可以形成先发优势，提高区域的竞争力。

第四，促进可持续发展。区域政府对于准经营性资源的竞争，由于既有政府的参与管控，又有区域之间以及多个市场主体之间的激励与约束，因此相对于可经营性资源而言，不会过度竞争、过度开发利用，这样反而会促进可持续发展。从世界各国来看，反而是准经营性资源配置相对是合理的，不会有产能过剩。因为准经营性资源恰恰能利用政府和市场的双面优势。

(四) 区域政府竞争对不同类型资源管理的政策意义

1. 鼓励、扶持“可经营性资源”的加快发展

可经营性资源毕竟代表纯市场经济的方向，在区域政府辖区内，区域政府更多的是充当监督者、管理者和调控者，而不会直接作为微观经济的主体直接参与竞争，只有在区域与区域之间，通过资源流动来实现区域政府与区域政府之间的竞争，通过比较优势和区域竞争力来获得资源汇聚与容纳，从而提高生产效率。

第一，加快发展“可经营性资源”就是要注意维护区域内市场配置功能。政府绝对不要参与和企业及其他微观主体之间的竞争，不能既当运动员又当裁判员。那么区域政府在经营上就不宜过多干预，而是尽可能将区域可经营性资源项目通过资本化手段、措施和管理方式，把这类区域资源交给市场、交给社会、交给区域内外的各类投资者去配置和经营。

第二，加快发展“可经营性资源”就是要注意区域内的宏观调控。避免过度竞争和过度流动。“可经营性资源”的逐利性使其更注意微观主体的个体或企业利益，不能兼顾整个区域内的生产和经济利益的平衡，这种平衡的实现还是要靠政府。

第三，加快发展“可经营性资源”就是要注意可经营性资源的供给侧结构性改革。从供给、生产端入手，通过解放生产力，提升竞争力促进经济发展，不断将发展方向锁定传统产业改造提升，新兴产业创新发展，加快扶持先进产业集群，创造新的经济增长点。

第四，加快发展“可经营性资源”更是要求政府在理念创新和制度创新方面更有作为。所谓理念创新在这里最主要的体现就是市场理念、企业自主理念、政府的服务理念。而制度创新则重点在于建立公开、公平、公正竞争的法制环境、竞争环境、生产环境和市场环境。

2. 完善、提升“非经营性资源”的配置功能

非经营性资源操之于区域政府之手，是区域政府在社会事业各项功能的集中反映，也是区域政府与区域政府之间竞争作为“优化环境制度”的主要对象。完善提升“非经营性资源”的配置功能有利于实现区域内社会公益和公共产品分布的均衡性，有利于提升区域内社会公益和公共产品的质量层次和规模档次，有利于营造更好的营商环境从而创造更多的财富。

第一，完善“非经营性资源”的配置功能要求在政府垂直管理时，上级区域政府对下级区域政府要适度放手，不要管控过严，下级区域政府在区域内的社会公益和公共产品配置方面要有充分的自主权、自决权和自治权。因为区域政府在有限的财政条件下也是有“经济理性”的，会在非经营性资源配置过程中发挥有限财政的最大效用。

第二，完善“非经营性资源”的配置功能要求保持区域政府与区域政府之间的适度竞争，即横向的适度竞争。对于非经营性资源来说，竞争是保证配置有效性的最好手段。上级区域政府应尽可能采用项目竞争等方式来实现促使下级区域政府提高竞争力，并实现大区域的社会公益和公共产品配置的平衡。但上级区域政府要防止过度竞赛、强者过强的马太效应，防止社会公益和公共产品在局部过度集中、过度优越的问题。

3. 创新、引领“准经营性资源”的效用发挥

准经营性资源可以在市场商品与公共产品之间摇摆，经常成为区域政府的“抓手”，有效开发利用准经营性资源，可以提高区域发展优势和区域发展竞争力。准经营性资源“经营性”特点可以在不同的区域上有所不同、也可以在不同时期不同的发展阶段有所不同。比如，公园的建设在经济发达区域具有经营性，而在经济不发达区域不具有经营性，比如污水处理厂、高速公路等通常在建设资金回收期具有经营性，而资金回收以后可以成为公共产品。区域政府就

是要创新准经营资源的开发利用模式和经营模式，BOT 方式、PPP 方式都是世界上比较成熟的准经营性资源经营开发模式，区域政府要努力去学、想办法去用。区域政府应善于创新各种投融资平台和协同开发平台，积极纳入社会资本，共同开发准经营性资源。

五、政府超前引领(GFL)是区域竞争关键

(一)“理念超前引领”是“要素驱动”阶段的实质竞争力

“要素驱动”阶段，区域技术水平不高，创新能力不足，资本积累和管理水平都比较有限，经济增长主要靠劳动、土地或其他自然资源等生产要素在投入数量上的简单扩张来实现，且区域政府以获取土地财政为主要收入源泉。这个阶段的区域竞争手段也主要是以拼资源、拼价格为主，简单粗放，虽然短期内可以在区域竞争中获得优势并取得经济上的一系列的成果，但长期看这种竞争手段是没有发展潜力的，可复制性太强，容易带来对生产要素的过分掠夺，难于培育自己的核心竞争力，不具备可持续发展的基础，长此以往无异于“自杀”，而且会给经济发展带来极大的副作用，比如效率低下、技术进步滞后、资源枯竭、人才流失、社会矛盾激化等，最终可能会永久丧失培育核心竞争力的机会并深陷资源与经济衰竭的恶性循环中。

所以这一时期政府超前引领(GFL)的方向和手段至关重要，决定了未来区域发展的道路和走势，思路决定出路，理念的高度决定了整个区域发展的格局，而且一旦形成定势就会形成路径依赖，再重新打破的代价极大。分析这一阶段区域竞争要素的优劣势，首先必须要有长远的发展目光来确定当前的立足点和未来转型的模式框架，因此要素驱动阶段的规划相当关键，而规划首先要有先进的理念，也就是区域发展战略思维，所以“理念超前引领”才是区域竞争中真正的竞争力。

理念超前引领意在理念创新。区域政府的“理念超前引领”包括对区域要素的整体把握和调控思路，展示的是区域政府的视野和胸怀，也是对未来发展战略定位和发展模式的全面规划，是对区域政府的极大挑战。在要素驱动阶段，区域政府要在理念的层面上构筑长远发展的顶层设计，解决好发展方式和动力问题，明确区域经济长期稳定的基础和动力源，并且要做好区域内各生产要素的合理配

置和协调发展工作，防止要素驱动对区域发展可能带来的不均衡问题，推动区域经济走得更稳。由于“要素驱动”型经济发展模式容易对资源造成掠夺开发和使用，所以更应当在最初发展阶段就坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展的理念，避免过度的滥用，努力实现人与自然和谐共处，让经济走得更远。而且，在生产要素的配置上还应树立跨区域的全球发展理念，跳出自己区域内生产要素配置的局限性，坚持开放发展，解决好发展内外联动问题，防止在产业链上被压制在底端的要素供应方位置上，不仅开展各区域的充分竞争，更要在竞争中实现合作共赢，通过区域和双边的经济和金融合作，取得全球经济的稳定和发展。

(二)“组织超前引领”是“投资驱动”阶段的竞争关键

“投资驱动”阶段，各区域竞争的主要手段是投资的规模扩大及其对经济增长的刺激。投资主要包括三大部分：基础设施投资、房地产投资和技术改造投资。投资在投资乘数的带动下对经济增长的促进作用是成倍扩张的，这是任何生产要素的投入所无法企及的，所以对企业、对政府都有着巨大的吸引力，以投资来驱动本区域经济增长、迅速在竞争中取得优势，是众多区域常用的竞争手段。经济学理论中对投资的经济增长效用有大量研究，凯恩斯的有效需求理论就一直认为经济增长和就业问题的解决需要投资的带动，投资是提高有效需求、扩张 GDP 的关键力量，尤其在经济低迷阶段，政府可以加大投资力度来扭转经济下滑的态势，以使经济走出低谷。在凯恩斯经济理论的基础上，哈罗德-多马经济增长模型进一步提出实现稳定状态均衡增长和充分就业状态均衡增长所需具备的条件，以及加速数与乘数相互使用所引起的经济周期繁荣阶段的累积性扩张与衰退阶段的累积性紧缩，[1]从中都可以看到投资对经济增长的巨大驱动力量。

“投资驱动”阶段的问题主要是片面追求投资的短期刺激，容易形成“投资饥渴”“投资依赖”、经济大起大落、技术与创新能力落后等一系列症状，如果没有对投资活动的有效组织引领，就会出现投资责任人缺位、粗暴决策、分散投资、重复投资、投资失效等问题。当前日本经济长期衰退，日本政府持续采用宽松的货币政策来刺激企业投资，甚至可以将利率降为负数，同时以投资为手段的财政

① 参见：吴易风，等. 西方经济学[M]. 北京：中国人民大学出版社，1999.

支出也在不断增强，但日本经济仍未走出低谷，这里的原因固然很多，但日本文化导致的组织固化、市场难于活跃也是主要原因之一。所以要使得投资驱动阶段的经济发展稳定、有序的组织上的超前引领至关重要。

组织的超前引领意在组织管理创新，意味着区域政府必须对企业特别是房地产企业追求市场利益中的盲目投资、重复投资、无效投资进行事先的干预和规划，同时也要防止政府借助自身权利做出过分财政投资、基础设施以及盲目投资、无效投资等违反市场规律的不当行为。因此区域政府的竞争应以增强组织管理的规范性和创造性，提高组织管理效率、强化组织快速反应能力、贴近市场和企业服务等目标来进行。减少官僚制组织、合并职能部门、发展网络结构和矩阵结构、减少区域政府管理层次，适度扩大机构管理幅度，以更高的效率和灵活性有效提高投资产出。

(三)“技术与制度超前引领”是“创新驱动”阶段的竞争制胜点

创新驱动意在技术创新和制度创新或模式创新作为区域经济发展的突破点。创新驱动阶段的核心是经济增长全过程、全要素的突破性创造和使用，是高智力活动的结晶，对整个人类社会发展都是飞跃式的质的推进，在经济发展驱动力上是最具爆发力的。从“全要素生产率(TFP)”的角度看，技术和商业模式创新是创新驱动阶段的核心驱动力，是有效满足乃至引领需求的发动机。供给侧改革就是要大力发展新的技术，通过技术进步来满足不断变换的需求数量和质量要求，并且能够在需求增长迟滞、经济发展徘徊的阶段以新的商业模式创造新的需求热点，不断把经济发展推向新的高度。比如美国的苹果手机，在上市之前，世界对苹果手机的需求是不存在的，但上市之后，人们发现在一个小小的手机上居然可以像个人电脑一样运行复杂的程序，实现繁多的功能，苹果手机这一新供给在消费者中创造了巨大的新需求，这种新的需求就意味着市场对创新的激励和认可，反过来又激励新一轮供给技术的不断创新与引领，形成供给上的模式创新，驱动了新的需求、新的需求反过来又激励供给的更多创新这样一种良性循环。与苹果公司一样，美国的谷歌、特斯拉、Facebook、Twitter 等一大批高科技创业型公司成长壮大，共同将美国经济带入新供给扩张的上升周期。

但创新活动的发生和维持仅靠市场的趋利动机和个人智慧、兴趣是难以形成持久性、聚集性的穿透力的，创新的持续驱动以及创新需要凝聚的方向同时需要

制度创新。比如，中国新能源汽车的井喷式增长和政府的扶持制度有很大的关系。制度创新形成的制度超前引领必然紧密结合技术的创新，有效地将技术创新纳入到制度激励和引领范畴，对共享经济、长尾经济、零成本经济等经济发展模式以及大数据、云计算、移动互联网、物联网、人工智能等新一代信息技术予以大力扶持，它将是区域政府的政策制度与经济、产业、科技等全方位的深度融合，必能不断催生新业态、新产品和新模式，发展新形势。在“创新驱动阶段”，区域政府在保护创新和鼓励创新的基础上，还应该本着鼓励创新、降低创新成本的原则，给创新活动建立宽松的环境，进而加强制度供给，有效保证市场准入，激发市场潜能。同时也应当通过制度引领来防止区域政府在竞争中对市场规律的破坏，抑制区域政府的恶性竞争，提高社会资金形成和配置效率。

(四) 全面超前引领是“财富驱动”阶段竞争的必然选择

经济增长的“财富驱动”阶段，人们以个性的充分发展、精神的高端享受、生活和工作的全面平衡为追求，服务业的创新会日新月异，资源与环境意识会越来越强，新的经济发展模式和个人的成长模式必将不断推陈出新，一切都是新的，一切都在变化中。

面临着这样一个丰富、多样且动态十足的经济发展阶段，政策引领的时机、力度、内容等都需要随时调整，政策制度本身的创新也在时刻发生。如果仅靠某种政策制度上的超前引领，必然无法跟上和有效管理区域经济的瞬息万变，甚至可能因为政策手段的片面性和滞后性成为区域发展的阻碍因素。经济发展的灵活迅捷要求多样性的政策制度相协调，全面的超前引领才是保证区域竞争优势的必然选择。既要在理念上跟上财富驱动时代的脉搏，也要引领财富时代的价值取向，保持经济发展的持续活力。同时也应在组织管理上采取更加灵活多变而又不失核心稳定的形式对财富驱动阶段的所有创新进行分门别类的服务和引领，打造反应快速、管理高效、服务细致的组织模式。在技术和制度的超前引领上，就更加需要开放、包容、公正、向上、颇具洞察力与预见性的顶层设计，为以技术创新为主导的各类创新提供持续的制度激励和保障。

第五章 有为政府与有效市场

亚当·斯密的《国富论》一经发表，便对西方经济理念产生了深远的影响，经济主体功利性的追求与“看不见的手”产生了一种强大的创富力量，推动了经济发展与社会的变迁，最后演变成了一种新的经济生态。价格机制作为一种资源配置的手段，表现出了对效率提升、经济结构优化与经济形态演变的强大动力。

经济发展的实质就是提高稀缺资源的配置效率，以尽可能少的资源投入获得尽可能大的效益。亚当·斯密之后的经济学家、无论西方经济学还是马克思主义政治经济学，都无一例外地承认市场经济在资源配置效率上无与伦比的强大功能，世界各国的经济实践也用国家发展的速度和实力证实了市场是最有效率的配置资源形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济，这一点已经在理论界和各国实践中达成共识。

但是在世界经济的实践发展中，出现过两种主要的经济体制类型——市场经济为主题的经济体制与计划经济为主体的经济体制。随着世界经济的发展，这两种经济体制出现不断融合的趋势，政府与市场之间也不断发生交叉，政府经济行为的方式和结果越来越多地影响到整个经济总量和结构的运行，原有的经济理论体系框架不断被突破。世界经济发展实践中所反映出的市场的失效性、政府行为的主动性与竞争性、关键职能的多重性、市场与政府不同边界的产出率等问题，都标志着现代市场经济内涵中市场与政府的同生共存性，市场与政府在经济运行中到底如何发生作用以及如何匹配都是现代市场经济中的根本性的关键问题。

市场经济体制和计划经济体制作为社会资源配置的方式，解决在资源稀缺的情况下，以某种方式来决定一定时期，社会生产什么，生产多少，怎样生产及如何分配的问题。计划经济条件下，资源配置的决定者是政府计划，由国家政府制订一个无所不包的计划，指挥安排一切经济活动。而在市场经济下，市

场价格这只看不见的手成为指挥人们生产什么，生产多少，怎样生产的决定力量。在现实经济中，纯粹的计划经济和纯粹的市场经济都不多见，计划经济作为一种完全排斥市场的经济体制，在现代国家中已经基本退出了历史舞台，但是计划作为调控经济的手段之一，还是被保留并经常使用。在市场经济体制中，并不是完全没有计划，市场经济体制国家也都有制定宏观战略与规划来参与资源配置，只是这些计划相对于市场而言是辅助性的、指导性的，市场机制仍是资源配置的决定性因素。

一、三种市场类型

根据市场在经济运行中的完备性和发挥力量的强弱，我们可以将市场分为弱式有效市场、半强市场和强式有效市场三种类型。通常而言，市场资源配置比较多关注“可经营性资源”，由于“可经营性资源”的完全竞争性和完全排他性，使得市场价格机制可以得到充分的发挥，那些遵循市场规律的市场竞争主体可以得到来自市场的充分回报，实现市场资源配置的高效性。“非经营性资源”的配置相对于市场而言，因其明确的非排他性和非竞争性，往往是市场无法完成的，所以这类资源的配置不归属于市场。还有一类“准经营性资源”的配置，市场可以在某种程度上介入，但在市场经济发展初期，这类资源的界定还不够清晰，市场也缺少完备的手段对这部分资源实施有效配置，所以关于“准经营性资源”的配置主体和配置手段是否明确和完善，也可以看作是市场经济“强弱”的一个标志。

1970 年，尤金·珐玛(Eugene)针对证券市场提出了“有效市场”假说，即从价格的交易信息承载量上来判断市场的强弱。他认为，当价格反映了全部的市场信息或者说价格完全由市场决定时，它是“强式有效市场”，如果价格的决定包含了较多市场以外其他因素，它意味着市场是“弱势”的，介于二者之间属于“半强式有效市场”。在此，我们暂且不论其以价格交易信息承载量大小为标准来界定“有效市场”的强弱是否有合理内涵，但其对现代市场作用有“强式有效市场”“半强式有效市场”与“弱式有效市场”之分还是非常赞成的。

本书认为现代市场作用之分应按现代市场体系发挥功能作用的状况或程度来

界定。市场最初只具备“要素体系”和“组织体系”这两个要素，在发展过程中，“市场法制体系”和“市场监管体系”逐渐建立健全，到了市场发展的成熟阶段，也就是现代市场体系阶段，“市场环境体系”和“市场基础设施”要素也发展到相应高度，成为现代市场体系的重要组成部分。根据市场体系发展的进程，可以按照这六个要素的具备程度将市场分为弱式有效市场、半强式有效市场和强有效市场三种类型。

(一) 弱式有效市场

1. 标志

“弱式有效市场”是指只具备“市场要素体系”和“市场组织体系”的市场，对于资源类型的划分还不够明确，市场该负责哪类资源配置还处于一种自发的探索阶段，一般出现在市场经济的发育初期。

2. 内涵

“市场要素体系”是各类商品市场和要素市场构成的体系，包括可供交换的商品、商品的卖方和买方。商品既包括有形的物质产品，也包括无形的服务，以及各种商品化了的资源要素，如资金、技术、信息、土地、劳动力等。各类市场的最基本运行要素就是指价格、供需和竞争等。“市场组织体系”则是指在社会分工的基础上，各类市场在价格机制的引导下形成一个有机联系的整体，具体是指由各种市场要素组合而成的各类市场实体及市场中介机构。其包括各类商品和生产资料的零售市场、批发市场、跨境贸易机构等，以及各种专业劳动力市场、金融机构、技术信息交易机构、产权市场、房地产市场等中介组织，它们相互联系、相互制约，有效调配市场要素开展各类生产和服务，提高市场运作效率、实现市场运行体系下的组织发展和消费效用的最优化。“市场要素体系”和“组织体系”意味着市场在资源配置中发挥着基础作用，无论消费还是生产，基本都可以纳入到市场体系中，所以具备这两个要素的市场可以称之为“有效市场”。

但只具备这两个要素的市场又是“弱式”的，原因在于市场经济发展初期，虽然市场要素体系和市场组织体系已经初具规模，市场资源配置功能占据主导地

位，但由于此时市场发育还不完善，资源尚未做出清晰分类，“可经营性资源”“非经营性资源”和“准经营性资源”仍处于界限不清的混沌状态，在市场竞争简单逐利的动机驱使下，市场资源配置自然会出现只要有利可图便不分界限随意尝试的问题。加之此时市场结构不合理、信息不对称、缺少监管、缺少法制环境，一些本该由政府主导配置的“非经营性资源”也可能被纳入私人领域，权钱交易、垄断暴利等问题都有可能发生，既损害了市场效率也极大地破坏了社会公平。至于“准经营性资源”的概念还处于空白状态，在配置上更可能存在随意介入、随意抛弃的混乱境地。资源界定不清，就意味着市场和政府的资源配置界限不清，就一定会存在市场与政府之间的越位、缺位或错位问题，这些问题的发生都说明此时的市场距离公平公正、高效规范的现代市场模式还有一定距离。所以仅有市场要素体系和市场组织体系而缺少监管和法制体系的市场只能是“弱式有效市场”。

3. 历史时期

美国 1776 年建国至 1890 年之间的市场发展状况属于弱式有效市场时期。这一时期，美国认可自由放任(laissez-faire)的理念，市场经济要素体系和组织体系随着南北战争中北方的获胜得到了进一步的发展和完善，但反对政府干预经济的理念依然盛行，市场秩序处于自发状态，直到 19 世纪后期，当小企业、农场和劳工运动要求政府出面为他们调停时，这种状态才开始变化。因此，这一时期的美国属于弱式有效市场阶段。

(二) 半强式有效市场

1. 标志

具备市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管这四大要素的市场可以称之为“半强式有效市场”，是在“弱式有效市场”基础上的市场体系的进一步完善，比如市场要素体系和市场组织体系依然是市场运转的主体，但在认同市场是配置资源主体地位的同时，也加强了市场法制体系和市场监管体系建设。在资源类型划分上，“可经营性资源”和“非经营性资源”的划分已经基本明确，但“准经营性资源”该如何界定以及如何提高配置效率仍然不够清晰。

2. 内涵

存在市场要素体系、市场组织体系，同时又逐步健全了市场法制体系和市场监管体系的市场经济，属“半强式有效市场”。市场法制体系是以规范市场价值导向、规范市场交易行为、契约行为和产权行为等为规制对象而形成的法律法规整体。它包括市场立法、执法、司法和市场法制教育等系列。市场监管体系则立足于保证市场公平竞争、商品和要素自由流动、平等交换，诚信守法、管理透明高效、运行受法治保障的市场监管格局建设，对地区封锁、行业垄断、价格欺骗、不正当竞争行为等进行有效治理，营造公平公正的市场竞争环境。市场法制体系和监管体系的建立健全能够有效保障市场机制的正常运行。

此阶段已经可以对资源进行大体分类并对市场与政府的资源配置界限做出划分——“可经营性资源”的配置由市场主导、“非经营性资源”的配置由政府主导的原则基本确定，二者资源配置领域的基本划分使得市场与政府的定位与职能更为清晰，减弱了政府对市场的过多干预，也增强了政府对市场的维护功能，资源配置的效率得到进一步提升。但由于此阶段对“准经营性资源”的划分界限还不清晰，配置手段还处于尝试阶段，所以市场在此类资源配置上还缺少成熟规范的操作体系，也会使得“准经营性资源”的配置效率较为低下。因此，这一阶段只意味着市场进入了“半强式有效市场”时期。

3. 历史时期

美国 1890 年至 1990 年期间的市场发展状况属于半强式有效市场，以建立反垄断的市场法制和监管体系为标志。1890 年，美国国会颁布美国历史上第一部反垄断法《谢尔曼法》，禁止垄断协议和独占行为。1914 年颁布的《联邦贸易委员会法》及《克莱顿法》则是对《谢尔曼法》的补充和完善。根据这些法律，一旦企业被裁定有垄断嫌疑，将可能面临罚款、监禁、赔偿、民事制裁、强制解散、分离等多种惩罚。一旦企业被认定违犯反垄断法，就要被判罚三倍于损害数额的罚金。此后，美国的反垄断制度与实践经历了 100 多年的演进和完善，对垄断行为始终保持着一定的打击力度，形成了垄断和竞争动态并存的格局。20 世纪 90 年代以后，美国政府反垄断的目标不再局限于简单防止市场独占、操纵价格等，对专利保护以外的技术垄断和网络寡头垄断也采取相应的打击措施，既创造了资

本集中带来的规模效益，又保证有创新能力的中小企业获得良好的生存土壤，为美国经济发展提供不竭动力。

(三) 强式有效市场

1. 标志

“强式有效市场”是同时具备市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施这六大要素的市场，相对于“半强式有效市场”而言，“强式有效市场”又多了市场环境体系和市场基础设施这两个要素。这个阶段的“准经营性资源”概念已经清晰并且在该类资源配置上已经形成市场与政府的和谐分工，配置效率达到新的高度。这个时期意味着市场经济发展已进入到现代市场体系阶段。

2. 内涵

市场环境体系包括完善实体经济基础、企业治理结构和社会信用体系三大方面。建立健全市场信用体系，以法律制度规范、约束信托关系、信用工具、信用中介和相关信用要素，并以完善市场信用保障机制作起点建立社会信用治理机制，是市场环境体系建设的重点。市场环境体系的日益成熟，意味着信息的全面公开透明，市场主体的竞争不再是凭借信息优势、依靠某个机会的爆发性增长，而是对市场竞争主体的管理能力，产品创新能力和渠道升级换代上的整合能力的比拼，市场竞争发展到了“系统管理”的阶段，不但要在某几个方面具备独特的优势，在各个方面都要建立相匹配的系统管理能力，实现内部管理、技术开发、市场营销等各方面的全面提升，产品的价格也真正体现了市场主体的全部竞争力。市场基础设施包括与市场相关的一系列软硬件设置集合，市场服务网络、配套设备技术、各类市场支付清算体系、科技信息系统等是现代市场经济体系的必备基础设施。对这些基础设施的登记、结算和托管，实现资本市场监管数据信息共享、推进资本市场信息系统建设，提高防范网络攻击、应对重大灾难与技术故障的能力才是市场基础设施建设的重点。市场大数据信息系统的建设和完善将市场价格的信息承载力推向新的高度。市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施这六个方面的现代市场体系要素共同打造了“强式有效市场”。

市场环境体系和市场基础设施的完善也为“准经营性资源”的界定和高效配置手段的完善提供了条件。比如市场环境体系的完善可以在政府和市场之间建立良好的契约关系，利于对处于二者交叉地带的“准经营性资源”开展资源配置的合作共赢模式，市场基础设施中的清算体系、风险控制系统等也为政府与市场的资源配置合作打开了更为广阔的空间。所以，现代市场体系要素的不断完善是与资源分类和配置手段的不断清晰化相生相伴的，六个市场体系要素的完备和“准经营性资源”配置的明确化是“强式有效市场”形成的重要标志。

3. *历史时期*

就当今市场化强度最高的美国证券市场而言，应该处于半强式有效市场与强式有效市场之间。在公司收购活动中，收购消息封锁较为严密，对市场的冲击力度极小，保证了市场的相对公平性。而绝对的强式有效市场在现实中还没有出现。

美国从 20 世纪 90 年代开始的市场发展和成长状况，正在沿着这一趋势前进。按现代市场体系中的市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施六个方面的成熟与完善程度来划分“强式”“半强式”“弱式”有效市场，能反映市场经济历史的本来面目与真实进程，又便于清晰界定、实际操作、实践评估。世界各国努力构建现代市场体系，能促使完善的市场功能在其经济发展、城市建设和社会民生中发挥出重要作用。

二、三种政府类型

对政府类型的划分仍要从资源的三种分类入手，即政府对非经营性资源、可经营性资源和准经营性资源的不同介入可以将政府划分为“弱式有为政府”“半强式有为政府”和“强式有为政府”三类。只关注非经营性资源的政府可以被称为“弱式有为政府”；不但关注非经营性资源，对可经营性资源也给予一定扶助的政府可以被称为“半强式有为政府”；而那种对非经营性资源直接配置、对可经营性资源积极扶助、对准经营性资源超前引领的政府则可以称为“强式有为政府”了。

世界各国政府实践和中国改革开放的成功经验告诉我们：为防范城市资源闲

置浪费或城市建设管理低质无序问题，各国政府都会局部或大部分地把“准经营性资源”放置市场去开发、经营和管理。此时，其载体——即项目的股权性质与结构，必须符合市场竞争规则；其运营——即项目的投资经营管理，必须通过市场竞争手段。因此，一国政府对经济发展和增长的推动，表现为与其他国家或区域相比对三类资源的有效配置及与之相配套的政策措施优劣的相互比较和相互竞争上：①对“非经营性资源”的有效配置与政策保障，能促使社会协调稳定，提升和优化经济发展环境；②对“可经营性资源”的有效配置和政策匹配，能促进市场公开公平公正，有效提高社会整体生产效率；③对“准经营性资源”的有效配置和参与竞争，能推动城市建设和经济社会全面可持续发展。三种资源优化配置和政策配套，是一个大系统，是国家与国家之间的一个大竞争，是一个大市场体系的竞争。

(一) 弱式有为政府

1. 含义

“弱式有为政府”是指政府只关注“非经营性资源”的配置及相关政策配套，而对“可经营性资源”的配置和配套政策问题认识不清，向无举措。这种政府管理模式也常常被称之为“小政府”模式。

2. 特征

这种弱式有为政府推崇市场机制，思想与政策上尽可能限制政府在资源配置中的作用，行为表现相对消极和被动，只在“非经营性资源”较多的公共领域发挥作用，对经济领域一般采取不干涉的态度，以政府最小的权威来保障经济运行，尽可能依靠市场自身力量调节经济运行，哪怕市场调节需要付出较大代价或需要较长时间的恢复，政府也不能直接干预。因此，弱式有为政府通常将其职能收缩限制在“最小化”或是“守夜人”的这些基础功能(例如法庭、警察、监狱、防卫部队等)的提供上。同样，对国家权威的分散与下放也是弱式有为政府的特色，认为政府应将权威下放至小型的管辖范围(如区域和乡镇)而不是较大的管辖范围(如州和国家)。最后，弱式有为政府通常反对政府直接参与接济，反对在经济上进行财富重新分配和补贴。在政策安排上基本是低支出、低税率、低社会福利，强调个人的自由意志和自我负责精神。

(二) 半强式有为政府

1. 含义

我们可把只关注“非经营性资源”和“可经营性资源”的配置及相关政策配套的政府称之为“半强式有为政府”。这类政府在履行公共职责、社会保障等基本职能外，对市场运行状态也予以关注，或者在市场运行失灵时，运用有效需求或有效供给的相关政策措施进行宏观调控、调整和干预，防止经济陷入过度低迷带来经济运行中的重大损失与破坏；或者开始着手经济战略发展，对产业布局规划、引导，对生产经营扶持、调节，对市场竞争“三公”监管，调控物件上涨，控制失业率，以力图促进国家总供给与总需求动态平衡。但其对“准经营性资源”仍认识模糊，界定不清，政策不明，措施不力，效果不佳。

2. 特征

半强式有为政府对“准经营性资源”的内涵与界定不清晰，但对“可经营性资源”则在市场失灵时加以调控，主要特征如下所述。

(1) 承认市场是资源配置的决定性力量的理念，但关注市场运行态势，不一味消极。

(2) 对涉及整体经济布局和国计民生的重大领域的可经营性资源采取扶助态度，根据项目的战略意义和资产专用性程度选择扶助或干预方式。

(3) 对容易产生“市场失灵”的经济领域给予调整和引导。

(4) 对市场资源配置主体不愿意进入的领域，直接进入或者以适当的方式促成市场主体进入。

(5) 政府对“可经营性资源”的调整和扶助具有一定的临时性和灵活性，主要以弥补市场调节不足为主。

(三) 强式有为政府

1. 定义

“强式有为政府”是指政府已能对“准经营性资源”进行准确界定并能够与市

场协同配置，政府充分发挥其经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则和市场机制，通过引导投资、引导消费、引导出口的作用，运用价格、税收、利率、汇率、法律等手段和引领制度创新、组织创新、管理创新、技术创新等方式，对“非经营性资源”“可经营性资源”“准经营性资源”三类资源各自采取有针对性的政策措施，有效配置各类资源，形成领先优势，促进区域经济科学发展、可持续发展。因此，“强式有为政府”也可以理解为“超前引领”的政府[①]。

2. 特征

“强式有为政府”不仅关注“非经营性资源”和“可经营性资源”的配置与政策配套，而且参与和推动“准经营性资源”的配置和政策配套。其根据国家经济分类的三类资源，发挥政府的经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则和市场机制，运用投资、消费、出口、价格、税收、利率、汇率、政策、法规等手段，开展制度、组织、技术、理念创新，有效配置非经营性资源，提升经济发展环境，有效配置可经营性资源，提升经济发展活力与协调性，有效配置准经营性资源，形成领先优势，促进国家全面科学可持续发展。它是各国参与世界大市场体系竞争的制胜路径。

(1) 强政府可以通过积极经济导向的调节、预警形成区域竞争，推动经济发展。在市场经济条件下，强政府的职能不仅是公共事务管理和服务，还包括协调和推动经济发展。例如，制定经济规范和维持市场秩序；保持宏观经济稳定，提供基础服务；培育市场体系，保证市场有序进行；进行收入再分配，实现社会公平目标等。强政府的双重职能，一方面代表了市场经济的微观层面，另一方面代表了市场经济的宏观层面，即国家政府宏观引领调控经济发展。

市场经济的竞争主体存在双重要素，即企业和政府。在微观经济层面，市场竞争的主体只有企业；在宏观经济层面，市场竞争的主体还包括强政府，形成两个层面的竞争，实现经济持续快速发展的“双动力”。

(2) 强政府的“超前引领”(GFL)以市场机制和市场规则为基础。

在市场经济体制下，资源配置应该通过价格机制的作用来实现的。强调强政府，并非等于政府什么都要管，而是对“可经营性资源”放给市场去管，对“非

① 以下章节中，我们也把“强式有为政府”简称为“强政府”；把“强式有效市场”简称为“强市场”。

经营性资源”交由政府管好，对“准经营性资源”，根据区域市场发展的成熟程度和社会民众可接受度，交由政府与市场共同处置。不适当的政府进入可能会妨碍市场的正常发育，从而导致更多的政府干预。反之，适度的政府市场行为界定预测不仅有利于社会目标的实现，还能促进市场的发育。发展经济学家阿瑟·刘易斯有一句名言：“政府的失败既可能是由于它们做得太少，也可能是由于它们做得太多”[①]。所以必须依靠市场规则和市场机制来选择合适的政府市场行为界定，通过引导投资、消费、出口的作用，运用经济和法律等手段及各种创新方式，有效进行和指导三类资源的配置，形成领先优势。

(3) 强政府的引领目的是有效配置各类资源，形成领先优势，实现可持续发展对于政府的作用，有很多形象的说法，从最初亚当·斯密的“守夜人”，到凯恩斯的“看得见的手”，再到弗里德曼的“仆人”政府[②]，等等。而强政府的角色用“公仆”或者“保姆”来形容都不够全面，用“引领”会更加准确。引领，一方面表示政府有导向、调节和预警作用，另一方面表示是用投资、价格、税收、法律等手段，借助市场之力起作用。在经济发展还处于低水平的时候，需要“摸着石头过河”，大胆地试、大胆地闯。但发展到了一定阶段，就需要对发展进行超前引领、有效规划，实施推进。

3. 强政府的“超前引领”(GFL)范畴

对于一个经济体的发展而言，制度、组织、技术、理念等要素都很重要，因此，可以将政府“超前引领”(GFL)归纳总结为制度的“超前引领”、组织的“超前引领”、技术的“超前引领”和理念的“超前引领”。

制度的“超前引领”，是指充分发挥政府，特别是区域政府在制度创新上的作用，通过建设创新的、更能有效激励人们行为的制度和规范体系，改善资源配置效率，实现社会的持续发展、变革和经济的持续增长。它的核心内容是社会政治、经济和管理等制度的革新，是支配人们行为和相互关系的规则变更，是组织与其外部环境相互关系的变更，其直接结果是激发人们的创造性和积极性，促使新知识的不断创造、社会资源的合理配置及社会财富源源不断地涌现，最终推动社会

① [美]阿瑟·刘易斯. 经济增长理论[M]. 梁小民，译. 上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994.

② [美]弗里德曼. 自由选择[M]. 张琦，译. 北京：机械工业出版社，2013.

的进步。只有创新型政府，才能发挥制度上的“超前引领”作用，形成创新型的制度。

组织的“超前引领”，是指通过政府，特别是区域政府在政府组织管理结构、组织管理方式和组织管理模式等方面进行的创新活动，提高经济和产业发展的组织基础，从而促进经济发展和社会进步。通常而言，组织管理创新的内涵和目的实质上是管理模式或商业模式的变革与创新。

技术的“超前引领”，是指发挥政府在集中社会资源中的优势，使其直接或间接参与科研组织、科研活动、科研项目和技术发明，推动技术进步，促进企业技术创新能力建设。其包括两个方面：一是为企业提高技术创新能力创造一个有利的外部环境，如加强专利体系和产品标准化建设等；二是采取一系列直接在经济上激励企业技术创新的措施和政策，如通过关键技术领域的研发资助计划或设立技术基金等。

理念的“超前引领”，是指政府在行使宏观公共权力和管理社会的过程中，对不断出现的新情况、新问题进行前瞻性的理性分析和理论思考，对经济和社会现象进行新的揭示和预见，对历史经验和现实经验进行新的理性升华，从而指导经济制度和组织形式的创新和发展。在新的经济发展阶段，只有全面创新区域政府的理念，如公民社会理念、有限政府理念、政府公开理念、政府效能理念等，才有可能为创新区域政府的管理体制、管理行为、管理方法和管理技术，提供正确的价值导向和巨大的创新动力。

三、政府与市场的组合模式及评价

在传统微观经济学理论中，市场价格机制是推动经济运行的根本力量，价格的变动影响市场供求机制，消费、生产、分配等活动在价格这只看不见的手的引领下实现均衡，形成资源配置的最佳状态。传统微观经济学理论认为，政府对微观经济领域应该采取不干预态度，任何一种政府对微观企业或市场机制的干预都会造成效率的损失。但这种传统理论在 20 世纪 30 年代的世界经济危机面前变得有些苍白了，政府干预经济的时代由此开始，政府宏观调控下的市场经济模式成为主流，凯恩斯主义经济学及其后来的新古典综合派成为宏观经济学的主体理论体系。

反思传统微观经济学的分析范式，通常是假定政府的作用只是外生变量，而市场才是效率最大化的资源配置手段，这一价值判断往往会得出“政府作用最小化的经济就是最好的经济”这一结论。但实际上，这种将政府因素“外生化处理”的分析已经前提性地排除了政府和市场之间可能的兼容性关系，从而忽略了对经济发展动态进程和机制的各种现实考虑。也就是说，正确理解政府与市场之间的关系，需要内生化政府因素，政府和市场在资源配置方面的相对效率是因时、因地和因对象而变的，所以需要在实践中以动态优化的视角来看待市场和政府之间的有效边界。[1]

在经济发展的实践中，尽管大多数国家自称是市场经济体制，但由于政府调控与市场机制的组合边界不尽相同，造成经济效率和发展态势上有显著不同。以中国为首的一些国家在市场主体、竞争领域、经济发展速度等方面，都对传统意义上的宏观经济学产生了突破，关于政府与市场的不同组合模式所引发的经济行为和发展规律是现代市场经济理论必须回答的问题。

(一) 政府与市场组合模式的理论演变

政府与市场的关系一直以来都是西方经济领域争论的核心问题之一，其焦点便是政府在市场经济资源配置中的作用及其对经济增长、城市建设、社会民生的影响。

(1) 市场经济早期的重商主义(16 世纪～18 世纪)，主张国家干预经济生活，禁止金银输出，增加金银输入。其主要理念是一国国力增长基于贸易顺差，即出口额大于进口额时即能获取财富。因此主张最好是由政府来管制农业、商业和制造业，发展对外贸易垄断，通过高关税率及其他贸易限制来保护一国市场，并利用殖民地为母国的制造业提供原料和市场。此一理论为早期市场经济快速发展注入了动力。(2)18 世纪末期，古典经济学开始兴起。其理论核心是市场配置资源。亚当•斯密的经济自由主义，李嘉图的比较成本理论，都将政府限定在一个极小的职能范围，且其目标也完全是为了保障市场的有效运行。(3)20 世纪 30 年代，凯恩斯主义主张国家采用扩张性经济政策，通过增加需求促进经济增长，政府不仅仅要保障市场运行，还要通过货币政策和财政政策来干预经济，以保障经济体系

---

① 陈雨露、马勇. 金融发展中的政府与市场关系：“国家禀赋”与有效边界[J]. 财贸经济，2014(3).

中的供给需求平衡。(4)20 世纪七八十年代，弗里德曼和拉弗等经济学家又提出政府不直接参与经济活动等办法，以改善经济的供给来解决经济危机……在整个市场经济发展的历程中，各种理论阐述政府与市场的关系，或者二者排斥，或者二者补充，或者协同发挥作用。

现在，当我们回到现代市场体系的六大功能结构中，当我们面临当代世界各国必须面对的三种资源有效配置中，就会发现，政府与市场的关系，不是简单的一对一的矛盾双方的关系。“弱式有效市场”“半强式有效市场”和“强式有效市场”的划分，既是个可量化的范畴，更是个历史的真实进程；“弱式有为政府”“半强式有为政府”和“强式有为政府”的界定，既是世界各国在现实市场经济中的真实反映，又可破解迎面而来的政府与市场关系系列疑难杂症问题。

(二) 组合模式的种类

从整个市场经济的发展历史来看，政府与市场的关系一直处于变动之中，随着经济环境的变化，二者互相排斥或互相补充或协同发挥作用。二者组合，理论上至少存在九种模式可分析(图 5.1)。

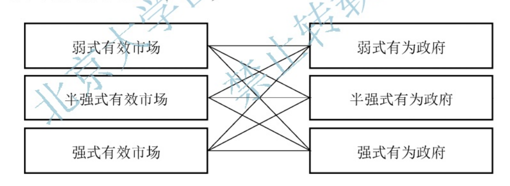


图 5.1　市场模式与政府模式的组合类型

模式 1.“弱式有为政府”与“弱式有效市场”；
模式 2.“弱式有为政府”与“半强式有效市场”；
模式 3.“弱式有为政府”与“强式有效市场”；
模式 4.“半强式有为政府”与“弱式有效市场”；
模式 5.“半强式有为政府”与“半强式有效市场”；
模式 6.“半强式有为政府”与“强式有效市场”；
模式 7.“强式有为政府”与“弱式有效市场”；

模式 8. “强式有为政府”与“半强式有效市场”;

模式 9. “强式有为政府”与“强式有效市场”。

模式 1：双弱模式

这种模式是弱式有效市场和弱式有为政府的双弱组合，也就是市场和政府都难以对资源实施有效配置，政府对经济基本不能发挥调控作用，市场发育也不完善，市场竞争机制常被隔断，法制欠缺，秩序混乱。这种极端的双弱模式也只存在于理论假定中，现实中这样的例证很少。但一些低收入国家的状况比较接近这种双弱模式。

一般以政府支出占 GDP 的比重作为政府在经济活动中发挥作用的典型指标。根据这一指标，可以发现低收入国家和中低收入国家，政府财政支出占 GDP 的比重都在 20%以下，而高收入国家的平均水平在 25%以上(表 5-1)。从地区来看，南亚和中美洲的财政收入占 GDP 比重较低，均在 20%以下。在非洲撒哈拉沙漠以南部分国家，虽然平均值达到 20%，但其中南非这一比重达到 34.8%，而肯尼亚、坦桑尼亚、赞比亚等国的财政收入占 GDP 的平均比重只有 16%。在这些国家，政府往往难以维持基本的公共秩序，无法形成全国性市场。在南部非洲、中美和南亚地区，不但政府对经济很难发挥调控作用，市场发育也很不完善，有些还处于农业国的阶段，市场竞争机制常常被隔断，市场法制保障欠缺，秩序很难维持。这些地区也常常是中低收入国家的主体。

表 5-1　各区域财政收入占 GDP 比重(%)

区域 年份	世界	欧洲	中美洲	北美	南亚	撒哈拉沙漠以南非洲	低收入国家	中低收入国家	高收入国家
2000	25	33.6	19.3	18	15.6	20.9	—	17.1	26.5
2013	28.7	36.6	—	22.7	16.6	20.8	16.8	17.5	28.8

根据世界银行数据库整理 http://data.worldbank.org.cn/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?view=chart&year_low_desc=false

模式 2：市场经济发展中的放任模式

“半强式有效市场”和“弱式有为政府”的组合类似市场经济发展中的放任模式，价格决定和所反映的市场信息量虽然不十分全面，但企业内部信息透明程度还是可以的，对于古典市场经济假设中的“完全信息”有一定程度地接近，市场

在资源配置中的作用范围依然是比较大的。而政府这一方面则坚持尽可能少地干预经济事务，依靠市场力量进行调节。

这种组合模式在现实经济中难以存在，因“半强式有效市场”必定存在市场法制体系和市场监管体系，它不可能由“弱式有为政府”去推动。早期的美国市场经济模式比较接近这种类型，主要特点是私人经济占绝对主导，国有经济比重小；私人资本集中程度高，垄断性强；市场自发调节作用很大，国家干预少；劳动力市场的自由开放程度高、流动性大，就业竞争压力大。但由于缺乏必要的监控和干预，容易产生垄断，对于市场运转出现的问题也难以及时有效解决，在效率上也是一种损失。

模式 3：古典主义市场经济模式

模式 3 是“弱式有为政府”与“强式有效市场”的组合，类似于古典主义市场经济模式。就是坚持市场效率最大化、政府作用外生性的设定，基本上排斥政府在经济领域中的作用。这种组合模式其实是有严格假设的，比如经济人假设，即每个人都会根据自己的经验，利用捕捉到的信息，有能力使他的经济决策和经济行为达到最优；完全竞争假设，即各类市场内部都能类似于实现充分竞争，一旦市场出现供求失衡，价格和工资就会迅速做出调整，这种市场的自动调节功能可以使经济总是在充分就业的均衡状态下运行；完全信息假设，即经济人能够获得“完全信息”以达到最优结果。这种理想化的假设当然就意味着自由选择才是经济活动最基本的原则，市场自由竞争是实现资源最佳配置和充分就业均衡的唯一途径，那么政府的任何干预都将是对市场效率的一种破坏，所以政府不要干预经济，即使不得不干预，也是愈少愈好。

关于这一理论假定在现实中的不可行性已经达成共识，在现实的经济世界中也确实没有有力的经验支持，所以属于纯粹古典市场经济模式的国家目前还没有出现。

模式 4：市场经济初期的调控模式

模式 4 是“半强式有为政府”与“弱式有效市场”的组合，是市场经济发展初期的一种调控模式。在市场经济发育较弱的初期，市场竞争还不够充分，价格信号还不能实现看不见的手的自动调节作用，以致市场资源配置的效率有限。政府在“非经营性资源”配置上可以较好履行职责，提供基本公共产品，同时，政府也开始具备了对“可经营性资源”的配置和相应扶持能力，但对市场发展趋势

把握不好，对市场运行中出现的问题还需等待市场成熟程度去解决。这种市场弱小、政府正在成长的阶段可以定性为市场经济初期的政府调控模式。

中国改革开放初期(1978—1984)，属市场经济初期的运行或调控模式。这一时期，市场模式被允许在某些行业和地域出现，但只是局部的、被严格管制的，资源配置仍然以计划分配为主，区域政府的计划不但要管理全局，而且深入到企业的微观层面，企业的市场竞争机制基本没有形成。比较显著的表现就是市场发挥作用的领域极为有限，而政府则大小事务都在抓，政企部分的问题较为突出。这时候的政府虽然表现为管辖范围最大、权力最高，但这不是强式有效政府的表现，而恰恰是政府还不够成熟、正在寻找准确定位的半强式有为政府。这个时期的中国经济资源配置模式可以被看作是半强式有为政府和弱式有效市场组合的市场经济初期的调控模式。

模式 5：半成熟经济模式

模式 5 是“半强式有为政府”与“半强式有效市场”的结合。这种模式意味着市场与政府都发展到半强式状态的经济模式，双方力量处于势均力敌的状态，但无论市场还是政府，在资源配置功能上都在成长中，市场的潜力还在进一步挖掘和释放，政府的定位也在进一步摸索中。总之，这一时期的经济模式比较多表现为混合制或市场与政府间功能分配的不断调整和探索中，市场的价格决定机制基本形成，但因市场监管机制、法律保障机制、环境机制等还没有健全，所以价格还不能完全反映市场的一切信息；同时，政府虽然已经在非经营性资源配置中担当职责，但在准经营性资源的界限把握上和可经营性资源配置的引领上还缺少成熟的经验和政策纲领，因此政策的反复性调整还会较多出现，但对市场的基础调节作用还是认可的。

半成熟经济模式一般出现在市场经济发展中期阶段的国家。中国在加入 WTO 之前非常类似于此情形。半强式有效市场和半强式有为政府相结合的半成熟经济模式，一方面表明中国政府规划、引导产业布局、扶持、调节生产经营、“三公”监管市场运行的机制和力度在加强，另一方面表明市场监管机制、法律保障机制、环境健全机制等在推进。

以俄联邦为代表的从计划经济到市场经济的体制转型国家，政府支出占 GDP 比重：2000 年为 21.2%，2013 年达到 25.3%，政府对经济的调控力度相对于计划经济时期有了一定程度下降，市场资源配置的比重在不断加大，但整体经济增长

趋势还不稳定，政府对经济的控制能力不断受到挑战，也处于市场与政府关系的不断磨合期。另外，以巴西为代表的拉丁国家的经济发展模式一直采用以“赶超”为目的的“进口替代”战略，政府在拉美经济发展中占据了绝对强势，也在短期内刺激了拉美工业的大发展，但从长期来看，它使得拉美的市场体系严重扭曲，市场机制未能充分发挥作用，通货膨胀大幅攀升、金融秩序也发生了较大的混乱。在这种背景下，政府对经济的作用程度也在不断减弱，作为一种矫正，巴西政府支出占 GDP 比重：2000 年为 21.4%，2013 年为 24.4%，表现为市场与政府的作用范围和作用机制的进一步理顺中。

模式 6：后市场经济调控模式

模式 6 是“半强式有为政府”与“强式有效市场”的组合。这代表着市场已经发展到极为成熟的阶段，成为资源配置的决定性力量，并带来高效的市场效益。政府在非经营性资源配置和准经营性资源配置上也发挥着重要作用，只是碍于某些制度或理念限制，对可经营性资源的配置和准经营性资源的配置或者界定模糊，或者采取比较放任的态度，整体经济发展缺少规划性、系统性和前瞻性。

模式 6 很对应现在的美国状况。美国政府依靠市场配置资源的决定性力量获取高效市场收益，在“非经营性资源”配置中发挥着重要作用，碍于制度或理念的限制，对“可经营性资源”配置和“准经营性资源”开发或者界定模糊，或者言行不一，或者难有突破，整体经济增长、城市提升弱于规划、系统、前瞻性。世界上其他市场经济发达地区的现状也比较接近于强式有效市场经济和半强式有为政府结合的后市场经济调控模式，仍然以政府支出占 GDP 的比重作为政府在经济活动中发挥作用的指标，见表 5-2 中发达国家的政府支出占 GDP 的比重情况。

表 5-2　主要发达国家财政收入占 GDP 比重(%)

国家	瑞典	挪威	丹麦	芬兰	法国	德国	荷兰	奥地利	英国
2000	34.6	32.4	36.8	34.8	44.2	31.3	37.2	45.8	34.7
2013	33.3	34.8	41.9	41.2	48.6	28.7	42.6	46.4	40.8
国家	加拿大	美国	澳大利亚	新西兰	以色列	南非	日本	韩国	新加坡
2000	18.8	17.9	24.1	31.6	43.9	27.2	14.2	15.8	15.8
2013	17.2	23.2	26	32.4	37.9	34.8	19.3	18.9	12.6

根据世界银行数据库整理。http://data.worldbank.org.cn/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?view=chart&year_low_desc=false

表 5-2 显示西欧主要发达国家的政府支出占 GDP 的比重都在 30%以上，政府对资源的配置力度、对经济的参与程度都是相当高的，其他发达国家中的以色列、新西兰和南非这比重也在 30%以上，其中丹麦、芬兰、法国、荷兰、奥地利、英国、以色列甚至一度高达 40%以上。有些发达国家如美国、加拿大和澳大利亚的政府支出占 GDP 的比重在 30%以下，但美国和澳大利亚的政府支出比重也提高到 20%以上了，政府参与资源配置的力度在不断加大。从历史演变上看，经济合作与发展组织(OECD)国家政府支出占 GDP 比重的均值在 19 世纪后期为 10.7%，1920 年为 18.7%，1937 年为 22.8%，到 1980 年上升到 43.1%，此后基本稳定在这个水平上。从经济发展的实际情况来看，不断加大的政府参与资源配置的力度，并没有对这些国家的竞争力产生丝毫的负面影响，相反，随着这些发达国家政府的介入程度的上升，这些国家的市场发展程度和竞争力是最强的。尤其是北欧和以色列，在政府支出比重高达 40%的情况下，其经济高度开放，劳动力市场的活跃程度均高于许多其他发达国家，多年来在全球竞争力排序中名列前茅，呈现出这一比重随着人均收入水平提高而提高的规律性现象，这就是有名的“瓦格纳法则”[①]。

模式 7：不存在的组合模式

“强式有为政府”与“弱式有效市场”结合的模式在现实中难有存在。因为强式有为政府发挥作用的前提是市场经济发展到较为成熟的阶段，起码与半强式有效市场相对应的。而“弱式有效市场”意味着市场不能有效发挥作用，也就不可能诞生强式有为的政府。计划经济国家也不属于这一模式类型，因为计划经济国家基本不存在市场，也就无所谓“弱式有效市场”，而且计划经济国家对市场基本采取排斥态度，所以也谈不上对市场的有效补充和超前引领，只能称之为“强权政府”而绝对不是“强式有为政府”。所以这种组合模式只是一种理论上的对应组合，既不能在理论上做出符合逻辑的推论，也无法在现实中找到范例。

模式 8：权威政府经济模式

这种经济模式是“强式有为政府”与“半强式有效市场”的组合，核心是“政府主导”。权威政府经济模式的含义即政府以较高的“政府强度”及政府能力，实

① 瓦格纳法则：德国经济学家阿道夫•瓦格纳(Adolf Wagner)于 19 世纪提出，主要内容是：当国民收入增长时，财政支出会以更大比例增长。随着人均收入水平的提高，政府支出占 GNP 的比重将会提高，这就是财政支出的相对增长。

现有利于推动经济增长和缓解随之而产生的各种社会、政治、经济压力。权威政府经济模式能够以较高的“政府质量”有效地确保了各种制度安排的顺利实施，从而有力地推动了经济增长和工业化进程。但政府在施展其强大的资源调动和配置能力的时候，懂得并尊重市场规律，能够在预见市场发展前景并制定较为得当的产业发展和企业引领政策，整体经济发展较有规划性，政府在经济活动中的主动性、主导型、权威性的特征明显。同时，这种经济模式下的市场也较为成熟，市场秩序较为稳定，但因为政府的强势介入，市场机制在某些领域受到一定束缚，区域内的市场竞争不十分充分，以政府和企业联盟形式居多，强调政府、企业、员工之间关系的彼此忠诚和协调。

模式 8 非常类似现阶段的中国，其发展方式通常被世人看作是政府主导型的逐渐成熟的市场运行经济，经济成就世界瞩目，但又面临着市场竞争、市场秩序、市场信用以及市场基础设施进一步提升与完善的更大挑战。其他典型国家也主要存在于东亚，包括日本、韩国和新加坡，他们的发展模式往往被看作是政府主导型的成熟市场经济模式，经济成就为世界瞩目。这种权威政府经济模式的形成有其深刻的历史原因。新加坡、韩国等作为后发国家，普遍存在市场结构残缺、市场主体发育不全、生产要素缺乏流动、经济发展滞后等特点。为了尽快实现经济起飞，这些国家一开始就特别重视国家的职能，同时尊重市场规律，通过政府干预提高市场的效率。但有一点要注意，这些国家的政府支出占 GDP 的比重不算高，都在 20%以下(表 5-2)，表面上看国家对经济的作用力度不大，这主要是因为这些国家成功实施了财政政策和政府出资的政联企业发展模式，通过促进企业和个人的投入来实现国家意志。比如新加坡的公积金制度，就是通过建立个人强制储蓄制度和高效投资收益渠道，为新加坡经济增长注入了充裕的资金，借助这种政策引导对经济增长格局和产业升级施加了强有力的影响。但由于政企联盟的形式居多，易于形成官商勾结，对市场秩序和自由竞争机制造成一定程度的破坏，政府也承担着决策失误的风险。当前的日本、新加坡和韩国政府正面临着新的挑战。

纵观各国经济模式实践和上述分析，都不难发现，经济落后国家往往是“弱式有为政府”与“弱式有效市场”的组合，而经济高速发展的国家也不是新古典经济学所认可的“弱式有为政府”与“强式有效市场”的组合，我们更多看到的是“半强式有为政府”与“强式有效市场”的组合。

模式 9：双强经济模式

模式 9 是“强式有为政府”与“强式有效市场”的组合，是政府与市场组合的最高级模式，也称为最佳模式，它是世界各国市场运行中实践探索和理论突破的目标，也是真正成熟市场经济所要体现的目标模式。

1) 双强经济模式的逻辑推演

双强经济模式以区域政府“超前引领”(GFL)的实践为逻辑起点，揭示区域政府的“双重职能”，进而发现市场竞争具有企业和区域政府的“双重主体”，最后得出成熟市场经济所特有的“双强机制”——即“有为政府”与“有效市场”的机制。

所谓“超前引领”，就是指区域政府充分发挥经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则和市场机制，运用价格、税收、汇率、利率、法律等手段和引领制度创新、组织创新、管理创新、技术创新等方式，有效地引导投资、引导消费、引导出口，配置资源，从而形成领先优势，促进区域经济科学可持续发展。区域政府之所以能发挥“超前引领”作用，源于区域政府所具备的“双重职能”：一是“准国家职能”，就是区域政府代理国家对本区域的经济加以宏观管理和调控；二是“准企业职能”，就是区域政府代理本区域的基本利益，与其他区域展开竞争。

于是，具有准企业职能的区域政府和企业共同构成了现代市场竞争体系中的“双重主体”。在“双重主体”的强力驱动下，最终推演出成熟市场经济的“双强机制”，即“强政府”与“强式有效市场”的有效结合：在发挥市场资源配置“决定性作用”的同时，必须构筑“有效市场”和“有为政府”，实现“双轮驱动”。

2) 双强机制的内涵

由于区域政府既有“双重职能”，又是“双重主体”之一，因此，在完善的市场经济体系运行机制中，最佳的结构应该是“有为政府”和“有效市场”，或者说是“强政府”与“强式有效市场”的有机结合。“强式有效市场”可以有效配置资源，“强政府”可以营造和保护好市场环境，创新发展新理念，培育发展新动力，开拓发展新空间，创造发展新优势；“强政府”不是为了代替“强式有效市场”，“强式有效市场”同样需要“强政府”作保障。有了这样的“双强机制”，才能有效纠正市场失灵，减少政府失灵。

3)“有为”的区域政府模式

“有为”的区域政府要实现“超前引领”，必须明确其目标、基础和手段。超

前引领的目标是有效配置各类资源，促进区域科学可持续发展；超前引领所依赖的基础是市场，要依靠市场规则和市场力量；超前引领的手段包括财税、金融、法律手段以及必要的行政手段。

区域政府在经济领域最重要的作为是要在促进经济增长、推动城市建设、优化资源配置等方面进行超前引领，不同的阶段有不同的引领内容。比如，推动经济增长在不同阶段有不同的侧重。最早是在要素驱动上有所作为，在中国当时主要是靠控制土地供应来驱动；进入投资驱动阶段后，政府主要是在提供基础设施等公共产品上进行引领；当前，中国正逐步转向创新驱动的全新发展阶段，此时政府的科技创新、自主创新和协同创新引领显得更为重要。以美国为例，表面上，美国是奉行自由主义价值观的市场经济国家，好像是一个“弱式有为政府、强市场”的组合。实际上，无论是冷战时期的太空计划，还是现在正在开展的“脑计划”，美国政府对科技创新的超前引领作用都十分突出，政府的科研投入和政府采购发挥了至关重要的先导作用。

在资源配置的引领方面，中国广东顺德是一个很有说服力的案例。改革开放之初，顺德既不是特区，也不是大城市，而是一个农业县域，当时的县委、县政府借改革开放的东风，提出“五子登科[①]、工业立县”的发展战略，如火如荼地发展乡镇经济，抢得发展先机。到 20 世纪 90 年代，顺德在产权改革方面又先走一步，使整个产业的发展跟市场经济有效结合，促进了民营经济的发展。2005 年，作者到顺德当区委书记一年后，针对顺德经济高度依赖于美的、格兰仕、科龙三大家电企业、抗风险能力严重畸形和不足的问题，着力推动顺德开展区域经济结构调整，提出了“三三三”产业发展战略。即第一、第二、第三产业协调发展；在每个产业中，至少扶持培植三个以上支柱行业；每个行业中，至少扶持培育三个以上龙头企业，促使产业链条壮大。得益于这一战略的顺利实施，顺德经济成功经受了国际金融危机等一系列严峻挑战，目前经济社会发展继续走在中国同类区域前列。

建设“有为政府”关键要用好财政手段、金融手段、法律手段和必要的行政手段。结合中国供给侧结构性改革中的金融体制改革问题可以更好地理解“有为”

①“五子登科”本为中国民间谚语，源于中国五代后周时期窦禹钧的五个儿子都品学兼优、先后科考成功这个典故。顺德发展战略借用“五子登科”这个概念，特指的是“路子、班子、才子、票子、点子”，是对顺德当时经济和社会发展重要决策的形象比喻。

政府的行为模式。2016 年，中国进出口贸易总额高居全球第二位，汇率波动调整影响巨大，要求我们在人民币国际化进程中稳步推进汇率改革。为此，中国考虑建立人民币离岸业务在岸交易结算中心，把它作为支撑人民币国际化的一个支点。从国际经验看，美元在国际化进程中由美联储建立了 IBFs(International Banking Facilities，国际银行便利)，在美国本土从事国际存贷款等离岸美元业务，吸引离岸美元回归并加强管理，这一举措促使美国离岸金融迅速发展；日本参照美国经验，在东京设立 JOM(Japan Offshore Market，日本在岸的离岸金融市场)，在日元国际化中发挥了重要作用。结合中国的实际情况，中国可以在上海自贸区或广东自贸区开展人民币离岸业务在岸交易结算中心试点，以此推动中国从服务贸易大国向资本大国转变，并在深化金融体制改革中起到促进作用。

(三) 组合模式评价依据及标准

1. 评价依据

双强模式是市场与政府发展到充分成熟的阶段而发育出的最高级别的组合形式，但在不同的经济发展阶段，市场与政府的发育程度不同，各区域最适宜的市场与政府的组合模式也不同，滞后与拔高都会造成区域经济的混乱和发展上的损害，所以不能将任何一种政府与市场的组合模式生硬地套在区域发展中，这是大前提。但事实却是区域经济发展落后并非是市场或政府没有力量，而是常常对市场和政府作用的范围及功能发生误判，导致市场与政府的错位和混乱。所以对不同组合模式的经济效益评价可以避免对市场或政府作用的抑制和夸大，为区域经济中市场与政府的定位及发展指明方向，根据各区域经济发展的实际情况用好市场、管好政府，防止双方的越位、空位或争位，保证区域经济的健康稳定发展。

从区域经济发展的潜力爆发、可持续推动角度出发，可以从区域经济发展的有效性、协调性、持续性、创新性和分享性这几个方面构建不同市场与政府组合模式的经济发展质量评价指标体系和标准体系[①]。

1) 经济增长的有效性

经济增长的有效性是指经济增长的效率及可持续性，以及由经济增长带来的就业稳定性和物价稳定性。一个能带来效率提高、物价平稳、就业充分的经济增

① 冷崇总. 构建经济发展质量评价指标体系[J]. 宏观经济管理，2008.4.

长才是有效的，否则就会引发新的动荡，甚至得不偿失。经济增长有效性的指标包括劳动生产率、经济增长率及其持续性、就业率、价格指数的波动性率等指标。劳动生产率是区域 GDP 与全社会劳动者人数的比重，劳动生产率越高，经济发展质量越高；反之，经济发展质量越低。将劳动生产率作为模式组合的评价指标，可以较好判断该区域经济发展方式是数量型还是质量型，利于把区域经济发展转移到提高劳动者素质的轨道上来。稳定、合理、持续的经济增长速度是经济发展质量的显著标志，是衡量区域发展效率的重要指标，一个效率高的区域，经济增长率必然是持续较高，迅速做大总量，是创造社会财富的必然之路。但如果经济增长不能带来稳定的就业率或者造成较为严重的通货膨胀，那么这种经济增长就反而会对经济的长期可持续发展造成破坏了，所谓经济增长的“有效性”就必须关注整个社会的全面发展。

经济增长的有效性也可以根据实际 GDP 对潜在 GDP 的接近程度来判断。潜在 GDP 是指一国在一定时期内可供利用的经济资源在充分利用的条件下所能生产的最大产量，也就是该国在充分就业状态下所能生产的国内生产总值，反映了在该时期内的最大产出能力。实际产出占生产能力的比重越接近百分之百，说明生产能力利用越充分，经济发展质量越高，没有闲置和浪费。但潜在 GDP 的测量还存在一定困难。

2) 经济结构的协调性

经济发展的协调性主要是产业结构、城乡结构、贸易结构等的协调程度，是经济发展质量的关键。其中，产业结构居于主导地位，其变化对经济发展起着重要作用，是经济发展质量的重要内容。经济发展的协调性可用产业结构比、城市化率和对外开放指数来衡量。

第三产业的比重是衡量区域发达程度的重要标志。目前，发达国家第三产业占 GDP 的比重在 70%左右，发展中国家平均在 50%左右。中国一些城市的服务业比重已经接近甚至超过发达国家的中心城市的水平，比如，北京的服务业比重超过 70%，但中国总体第三产业占比最高峰值从来没有达到 50%，还有较大的增长空间。城市化率就是城市人口占全部人口比重，有利于优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展。对外开放指数可反映国家或地区经济国际化程度及其产品和服务在国际市场上的竞争能力、吸引外资的能力和强度等，有利于增强经济发展的竞争能力，提高经济发展对外的协调性。

3) 经济发展的持续性

经济发展的持续性是指经济持续发展的能力，主要表现为资源、环境承载经济长期发展的能力。经济发展的持续性可用资源供求系数、单位产值能源消耗量、环境质量成本变化率来衡量。

资源供求系数是资源可供量与资源需要量，系数>1 就意味着资源供给足以保证经济发展的需要；供求系数<1 则说明资源供给难以保证经济发展的需要。单位产值能源消耗量是能源消耗总量(标准煤)在 GDP 的占比，利于提高能源的使用效率，加大对传统产业的技术改造，强制淘汰高耗低效产品，以缓解经济发展过程中能源供求矛盾。环境质量成本变化率是经济发展过程中环境质量成本变动状况，环境质量成本变化率上升，说明经济发展的可持续性差，利于减少对环境的破坏，并对被破坏的环境尽快进行恢复。

4) 经济发展的创新性

经济发展的创新性主要是指技术创新在经济发展中作用。研究与开发投入占 GDP 的比重是经济发展创新性的核心指标。研发经费占 GDP 不到 1%的区域是缺乏创新能力的；1%～2%，才会有所作为；大于 2%的区域的创新能力比较强。其他指标还包括高技术产业增加值占 GDP 的比重和专利授权指数等。

5) 经济成果的分享性

经济成果的分享性是指经济发展对于减少贫困、提高居民生活水平的作用，可用居民收入增长率、恩格尔系数和城乡居民收入比等指标来衡量。一个好的市场与政府组合模式应该在经济增长的同时缩小收入差距、提高社会公平的程度。

2. 市场与政府几种组合模式评价

在九种市场与政府组合模式中，比较极端的双弱模式显然不具有未来的发展潜力，而某一方极强或极弱的组合模式也是历史发展中的一个阶段，不代表未来的走向。比较现实和对未来具有较大启示意义的组合主要是半成熟经济模式、后市场经济调控模式、权威政府经济模式和双强经济模式。

半成熟经济模式是市场与政府都发展到半强式状态的经济模式，代表国家是俄罗斯或南美国家；后市场经济调控模式是强式有效市场和半强式有为政府的组合，主要代表国家是北美和欧盟等发达国家；权威政府经济模式是强式有为政府和半强式有效市场的组合，代表国家是新加坡、韩国、日本等；双强经济模式特

指“强式有效市场”和“强式有为政府”的组合，中国某些区域比如珠三角等地的发展表现为这种双强模式的特征。

这四种市场与政府的组合模式在经济发展质量指标的表现和评价如下所述。

1) 经济增长速度的比较

以中国珠三角为代表的双强经济模式的经济增长速度远远高于其他类型的市场与政府组合。并且经济增长趋势较为平稳，既有蓬勃的生机又在稳健的控制之中，经济发展势头良好。反观以发达国家为主的后市场经济组合模式，除了以色列经济增长逐步趋缓、表现平缓外，德国、法国、美国、英国等市场经济强国都出现经济负增长和后期乏力的趋势，以福利国家著称的瑞典也出现了−5.11%的下滑幅度，经济发展的动力明显不足。以俄罗斯和巴西为代表的半成熟组合模式更是增长速度大起大落，经济增长的稳定性非常脆弱。权威政府型代表国家新加坡、韩国在经济增长速度上也相对平稳，而日本的经济波动和增长动力也出现了较大问题。在经济增长的动力和稳定性上，双强模式具有明显优势，权威政府型和后市场经济型次之，半成熟模式的境况堪忧(表 5-3)。

表 5-3　不同组合模式的经济增长速度(%)

模式 \ 年份		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
半成熟型	巴西	3.2	3.96	6.06	5.09	−0.13	7.54	3.92	1.93	3.02	0.1	−3.85
	俄罗斯	6.38	8.15	8.54	5.25	−7.82	4.5	4.26	3.52	1.28	0.71	−3.73
后市场经济型	法国	1.61	2.37	2.36	0.2	−2.94	1.97	2.08	0.18	0.64	0.63	1.22
	德国	0.88	3.88	3.38	0.81	−5.57	3.94	3.72	0.62	0.41	1.58	1.45
	瑞典	2.81	4.95	3.54	−0.72	−5.11	5.69	2.74	0.05	1.23	2.38	3.83
	英国	3	2.66	2.59	−0.47	−4.19	1.54	1.97	1.18	2.16	2.85	2.33
	美国	3.35	2.67	1.78	−0.29	−2.78	2.53	1.6	2.22	1.49	2.43	2.43
	以色列	4.39	5.63	6.23	3.16	1.23	5.37	5.03	2.86	3.35	2.6	2.49
权威政府型	日本	1.3	1.69	2.19	−1.04	−5.53	4.71	−0.45	1.74	1.36	−0.03	0.55
	韩国	3.92	5.18	5.46	2.83	0.71	6.5	3.68	2.29	2.9	3.34	2.61
	新加坡	7.5	—	—	—	—	15.2	6.2	3.4	4.4	2.9	—

续表

模式	年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
双强模式	中国珠三角	15.7	16.8	16.3	12.8	9.4	12.2	9.9	8.1	9.3	7.8	—

https://data.oecd.org/经济合作发展组织数据库，http://www.adb.org/亚洲开发银行数据库，http://www.gdstats.gov.cn/tjnj/2015，广东省统计年鉴。

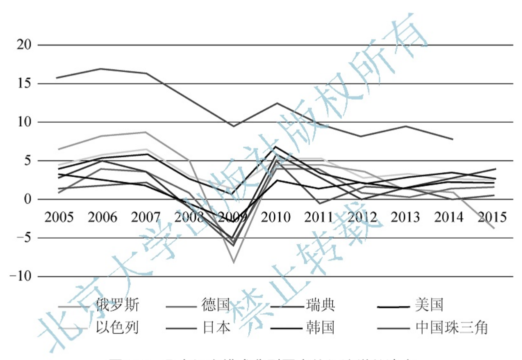


图 5.2　几个组合模式典型国家的经济增长速度

2) 失业率

从失业率的角度观察不同市场与政府组合模式的效益，很显然，权威政府型的组合模式下的失业率是最低的。中国的失业率维持在 4%以上，但这里必须说明一点，双强经济模式的代表是中国珠三角地区，而不是整个中国，珠三角地区一直是中国就业的高密度区域，不但满足当地人的就业需求，而且吸引了整个中国的劳动者，虽然珠三角只是中国的一个区域，却起到了跨区域劳动力市场的作用，因此如果仅就珠三角地区来看，失业率应是微乎其微的，这样看来，双强组合模式在失业率的控制上仍然是最优的。后市场经济模式和半成熟组合模式的失业率都不乐观，且多年居高不下(表 5-4)。

表 5-4　不同组合模式的失业率(%)

模式	年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
半成熟型	巴西	9.89	10.03	9.35	7.93	8.11	6.76	5.98	5.52	5.4	4.85	—
	俄罗斯	7.56	7.17	6.13	6.36	8.38	7.48	6.5	5.46	5.49	5.16	5.57
后市场经济型	法国	8.49	8.45	7.66	7.06	8.74	8.87	8.81	9.39	9.89	10.29	10.35
	德国	11.17	10.25	8.66	7.53	7.74	6.97	5.83	5.38	5.23	4.98	4.62
	瑞典	7.48	7.07	6.16	6.23	8.35	8.61	7.8	7.98	8.05	7.96	7.43
	英国	4.75	5.35	5.26	5.61	7.54	7.79	8.04	7.89	7.53	6.11	5.3
	美国	5.07	4.62	4.62	5.78	9.27	9.62	8.95	8.07	7.38	6.17	5.29
	以色列	8.99	8.4	7.32	6.1	7.54	6.64	5.6	6.85	6.21	5.91	5.24
权威政府型	日本	4.42	4.14	3.84	3.99	5.07	5.05	4.58	4.35	4.03	3.59	3.38
	韩国	3.73	3.47	3.25	3.17	3.65	3.73	3.41	3.23	3.13	3.54	3.64
	新加坡	4.2	—	—	—	—	2.8	2.7	2.6	2.6	2.6	—
双强模式	中国	4.2	4.1	4.0	4.2	4.3	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	—

https://data.oecd.org/经济合作发展组织数据库，http://www.adb.org/亚洲开发银行数据库，http://data.stats.gov.cn/国家数据库。

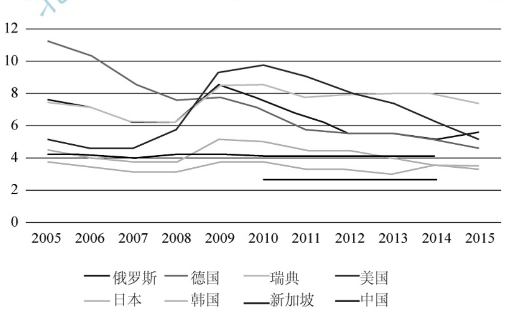


图 5.3　几个组合模式典型国家的失业率

3) 物价上涨率

从物价变动趋势上看，日本、韩国等政府权威型组合模式的涨幅最低，且变动较为平稳，但日本存在一定程度的通缩问题，对经济发展未必有利。以西欧、北美为代表的后市场经济模式的物价涨幅也较为缓和，经济增长的同时也能够较好控制物价，说明整体经济产出较能满足市场需求，市场环境较好。半成熟经济模式的代表国家俄罗斯的通货膨胀问题较为严重，巴西的物价水平也有走高的趋势。双强模式的代表区域珠三角物价基本维持在 2%～4%之间，2008 年和 2009 年的震荡较大，2012 年后一直保持在 2%左右的水平，经济增长也带来物价的稳定，发展质量较好(表 5-5)。

表 5-5　不同组合模式的物价上涨率(%)

模式	年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
半成熟型	巴西	6.87	4.18	3.64	5.68	4.89	5.04	6.64	5.4	6.2	6.33	9.03
	俄罗斯	12.69	9.67	9.01	14.11	11.65	6.85	8.44	5.07	6.75	7.82	15.53
后市场经济型	法国	1.75	1.68	1.49	2.81	0.09	1.53	2.11	1.95	0.86	0.51	0.04
	德国	1.55	1.58	2.3	2.63	0.31	1.1	2.08	2.01	1.5	0.91	0.23
	瑞典	0.45	1.36	2.21	3.44	−0.49	1.16	2.96	0.89	−0.04	−0.18	−0.05
	英国	2.1	2.3	2.3	3.6	2.2	3.3	4.5	2.8	2.6	1.5	0
	美国	3.39	3.23	2.85	3.84	−0.36	1.64	3.16	2.07	1.46	1.62	0.12
	以色列	1.31	2.12	0.49	4.59	3.32	2.7	3.48	1.69	1.57	0.49	−0.63
权威政府型	日本	−0.27	0.24	0.06	1.37	−1.35	−0.72	−0.28	−0.03	0.36	2.75	0.79
	韩国	2.75	2.24	2.54	4.67	2.76	2.94	4.03	2.19	1.3	1.27	0.71
	波兰	2.18	1.28	2.46	4.16	3.8	2.58	4.24	3.56	0.99	0.05	−0.87
双强模式	中国珠三角	2.3	1.8	3.7	5.6	−2.3	3.1	5.3	2.8	2.5	2.3	—

https://data.oecd.org/经济合作发展组织数据库，http://www.adb.org/亚洲开发银行数据库，http://www.gdstats.gov.cn/tjnj/2015，广东省统计年鉴。

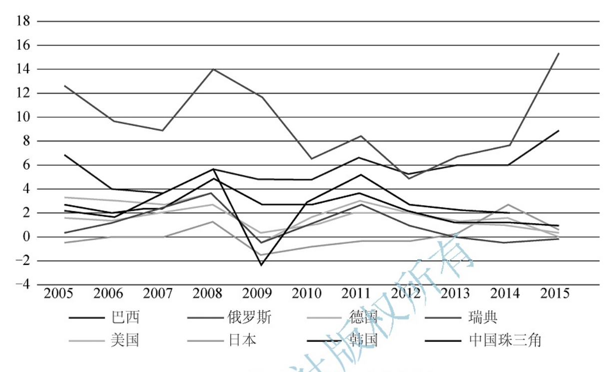


图 5.4　几个组合模式典型国家的失业率

4) 产业结构

产业结构可以说明不同组合模式的经济协调状况，第三产业比重是关键指标。表 5-6 中的几个后市场经济模式、权威政府模式典型国家的第三产业比重都在 70%以上，代表产业结构较为先进，经济较为发达。中国珠三角的第三产业占比在 50%左右，并且在平稳扩张，第二产业比重在逐渐下降，第一产业比重已经极其微弱，与发达国家持平。从发展趋势上看，随着中国珠三角地区产业转型升级的不断加快，制造业的逐步外迁和向“智造”方向的发展，第三产业和第二产业的比重会逐步调整到发达国家的状况。

表 5-6　不同组合模式的各产业总值占当地 GDP 比重(%)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
澳大利亚(后市场经济型)	第一产业	2.9	2.7	2.2	2.3	2.3	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4
	第二产业	24.6	25.7	25.7	25.6	27.0	25.2	26.6	26.5	25.1	25.3
	第三产业	72.5	71.6	72.1	72.1	70.7	72.6	71.2	71.3	72.6	72.3

续表

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
韩国(权威政府型)	第一产业	3.1	3.0	2.7	2.5	2.6	2.5	2.5	2.5	2.3	2.3
	第二产业	37.5	36.9	37.0	36.3	36.7	38.3	38.4	38.1	38.4	38.2
	第三产业	59.4	60.2	60.3	61.2	60.7	59.3	59.1	59.5	59.3	59.4
新加坡(权威政府型)	第一产业	0.1	—	—	—	—	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	第二产业	32.4	—	—	—	—	27.6	26.3	26.4	24.8	24.9
	第三产业	67.6	—	—	—	—	72.3	73.6	73.6	75.1	75.0
中国珠三角(双强模式)	第一产业	3.1	2.6	2.4	2.4	2.2	2.1	2.1	2.1	1.9	1.9
	第二产业	50.7	51.4	50.5	49.9	47.9	48.4	47.9	46.2	45.2	45.0
	第三产业	46.3	46.1	47.0	47.7	49.9	49.5	50.0	51.8	52.9	53.1

http://www.adb.org/亚洲开发银行数据库，http://www.gdstats.gov.cn/tjnj/2015，广东省统计年鉴。

5) 研发投入占 GDP 比重

研发投入占 GDP 比重代表了一个区域经济发展的创新性。表 5-7 显示，以色列研发投入比重最大，占到整个 GDP 的 4%以上，其次是权威政府型的韩国，近几年也在 4%以上，然后是日本和瑞典，美国和德国的研发投入额接近 3%，新加坡的研发投入也超过了 2%，俄罗斯的研发投入始终是 1%多一点点，与其他国家对比有一点差距。珠三角研发收入逐年上升，2013 年超过了 2%，反映了市场与政府在研发投入上的一致，也反映了珠三角经济增长路径向研发、向创新转变的决心。

表 5-7　不同组合模式的研发投入占 GDP 的比重(%)

模式	年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
半成熟型	俄罗斯	1.07	1.07	1.12	1.04	1.25	1.13	1.09	1.13	1.13	1.19
后市场经济型	德国	2.42	2.46	2.45	2.60	2.73	2.71	2.80	2.87	2.83	2.90
	瑞典	3.39	3.50	3.26	3.50	3.45	3.22	3.25	3.28	3.31	3.16
	英国	1.63	1.65	1.68	1.69	1.74	1.70	1.69	1.62	1.66	1.70
	美国	2.51	2.55	2.63	2.77	2.82	2.74	2.76	2.70	2.74	
	以色列	4.04	4.13	4.41	4.33	4.12	3.93	4.01	4.13	4.09	4.11

续表

模式 \ 年份		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
权威政府型	日本	3.31	3.41	3.46	3.47	3.36	3.25	3.38	3.34	3.48	3.59
	韩国	2.63	2.83	3.00	3.12	3.29	3.47	3.74	4.03	4.15	4.29
	新加坡	2.16	2.13	2.34	2.62	2.16	2.01	2.15	2.00	2.00	2.20
双强模式	中国	1.32	1.38	1.38	1.46	1.68	1.76	1.79	1.93	2.32	2.37

https://data.oecd.org/经济合作发展组织数据库，http://www.adb.org/亚洲开发银行数据库，http://www.gdstats.gov.cn/tjnj/2015，广东省统计年鉴。

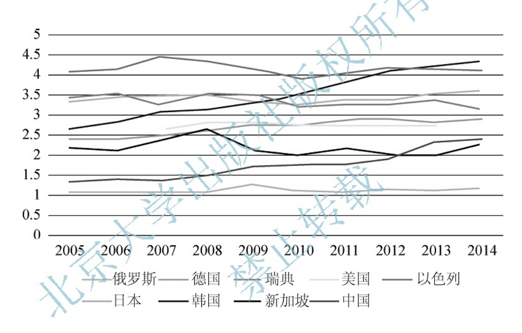


图 5.5　各组合模式典型国家研发投入占 GDP 比重

6) 家庭可支配收入增长率

家庭可支配收入增长率方面，珠三角的表现非常突出，都在 8%以上，最高达到 12%以上的水平(表 5-8)，大大超出其他市场与政府的组合模式，说明双强模式的经济增长也带来了居民生活质量的提高，具有较好的分享性。俄罗斯和匈牙利等半成熟型组合模式的家庭可支配收入增长率却出现大幅波动，甚至有过收入萎缩的情况。后市场经济模式和权威政府型组合模式国家的家庭可支配收入有一定增长，但增幅很小。

表 5-8　不同组合模式的家庭可支配收入增长率(%)

模型	年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
半成熟型	匈牙利	4.01	1.6	−4.07	−1.48	−3.66	−2.6	3.31	−3.1	1.64	2.41	—
	俄罗斯	10.92	11.83	12.33	7.23	−1.88	7.01	4.03	4.85	2.43	—	—
后市场经济型	法国	0.94	2.05	2.82	0.35	1.75	1.44	0.4	−0.32	0.38	1.13	—
	德国	0.4	0.99	0.4	1.06	−0.09	0.66	1.03	0.62	0.61	1.5	—
	瑞典	1.92	3.41	4.05	1.73	2.53	1.52	3.11	2.76	1.37	1.95	—
	英国	2.2	1.45	2.39	1.1	3.1	0.8	−1.54	2.52	−0.61	0.72	—
	美国	1.33	3.6	1.83	1.7	−0.08	1.09	2.3	3.07	−1.2	–	—
权威政府型	日本	−0.27	0.24	0.06	1.37	−1.35	−0.72	−0.28	−0.03	0.36	2.75	0.79
	韩国	2.75	2.24	2.54	4.67	2.76	2.94	4.03	2.19	1.3	1.27	0.71
双强模式	中国珠三角	8.4	8.4	10.5	11.5	9.3	10.8	12.6	12.4	9.5	8.8	—

https://data.oecd.org/经济合作发展组织数据库，http://www.adb.org/亚洲开发银行数据库，http://www.gdstats.gov.cn/tjnj/2015，广东省统计年鉴。

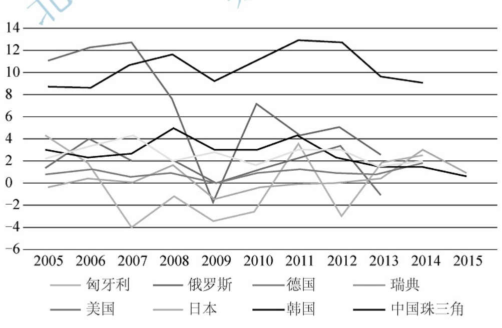


图 5.6　典型国家贫困率

7) 贫困率

贫困率中(表 5-9)，以芬兰为代表的福利国家的贫困率是最低的，只有 0.07%，其他类型组合的典型国家的贫困率相差不大。关于贫困人口的统计标准，在中国还未达成共识形成比较现实科学的并与世界接轨的标准，所以其数据的统计没有被列入综合统计工作之中，也无法与其他国家进行比较。

表 5-9　不同组合模式的贫困率(%)

模型 \ 年份		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
半成熟型	波兰	0.12	0.11	0.10	0.11	0.11	0.11	0.11	0.10	0.11	—
后市场经济型	芬兰	0.07	0.07	0.08	0.08	0.07	0.07	0.08	0.07	0.07	0.07
	英国	0.12	0.13	0.13	0.12	0.11	0.11	0.10	0.11	0.10	—
	美国	—	—	—	—	—	—	—	—	0.17	0.18
	以色列	—	—	—	—	—	—	0.18	0.18	0.19	0.19
权威政府型	韩国	—	—	—	—	—	—	—	0.15	0.15	0.14

https://data.oecd.org/经济合作发展组织数据库

8) 基尼系数

基尼系数上，中国数值较高，反映了在经济发展的同时贫富分化的现象较为严重，但这也并不代表珠三角收入分配均衡程度状况，就珠三角本身而言，属于中国经济发达地区，城乡区别基本消灭，就业渠道繁多，市场化程度较高，所以在收入分配的均衡性要大大好于全国情况，所以中国基尼系数在 4%以上并不代表“双强”模式在收入分配上的弱势。其他国家，除了德国、瑞典在 3%以下，其他国家基尼系数都在 3%～4%之间，说明后市场经济模式和权威国家模式在贫富分化的控制方面都比较得力(表 5-10)。

表 5-10　不同组合模式的贫困率(%)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
半成熟型	波兰	0.327	0.316	0.316	0.309	0.304	0.306	0.301	0.298	0.3	—
后市场经济型	德国	—	—	—	0.285	—	—	0.291	0.289	0.292	—
	瑞典	—	—	—	—	—	—	0.273	0.274	0.281	—
	英国	0.359	0.364	0.373	0.369	0.374	0.351	0.354	0.351	0.358	—
	美国	—	—	—	—	—	—	—	—	0.396	0.394
	以色列	—	—	—	—	—	—	0.371	0.371	0.36	0.365
权威政府型	韩国	—	—	—	—	—	—	—	0.307	0.302	0.302
双强模式	中国	0.485	0.487	0.484	0.491	0.49	0.481	0.477	0.474	0.473	0.462

https://data.oecd.org/经济合作发展组织数据库，http://www.adb.org/亚洲开发银行数据库，http://data.stats.gov.cn/国家数据库

9) 综合评价

经过对半成熟型组合模式、后市场经济组合模式、权威政府组合模式和双强模式在经济发展的有效性、协调性、可持续性、创新型、分享性等几个方面指标的比较，可以看出双强模式在经济增长速度上遥遥领先于其他模式，在物价上涨率和失业率的控制上也卓有成效，经济发展质量非常好。而且双强模式在经济结构的协调性上、创新的投入上、经济发展成果的分享性上都大有后来居上的趋势，可以被看作是市场与政府的组合中的最优模式。其次是后市场经济模式和权威政府模式，这两种市场与政府的组合模式的发展在这几个指标上都比较平稳有序，只是发展动力和发展后劲不足，可以被看作是市场与政府组合模式中的次优选择。半成熟型组合模式的发展虽然也有一定速度，但无论是市场作用上还是政府调控上均存在一定的不确定性，属于还在摸索、转型的组合模式，可以被看作是劣次组合模式。

(四) 不同资源配置阶段组合模式侧重

资源配置手段不同带来的经济发展的四个阶段：要素驱动型资源配置阶段、投资驱动型资源配置阶段、创新驱动型资源配置阶段和财富驱动型资源配置阶段。作为区域政府在不同的资源配置阶段，其竞争手段的侧重点也不同，主要反映在理念、制度、组织、技术上的不同安排，也直接导致了市场与政府的力量组合不同，因此不同的资源配置阶段也适应不同的市场与政府的组合模式。

1. 要素驱动阶段的“政府”与“市场”组合模式

要素驱动阶段的经济增长，意味着经济增长的动力主要来源于区域的生产要素优势，比如农作物、矿藏资源或劳动力丰富等，区域可以靠这种先天的资源优势获得较快发展，经济危机并不显著。这种资源优势造成的经济发展的宽松环境，使得区域政府对资源配置的效率不甚关注，只关注“非经营性资源”的配置、开发。这时的区域管理也较多束缚在纯粹的公共产品供给范围内，对“准经营性资源”的配置还缺少相应的手段和能力。同时，由于生产要素优势的集中，也容易形成一定程度的垄断，所以市场竞争也不十分充分。从这个意义上看，要素驱动阶段的“政府”与“市场”的组合模式应该属于半强市场和半强式有为政府组成的那种半成熟型模式，属于市场与政府的劣次组合。

俄罗斯处于比较典型的要素驱动阶段，石油是其经济增长的主要因素。自2008年以来，世界油价大幅下跌并持续走低，使得俄罗斯经济急剧下滑。同属于半成熟组合模式的拉丁美洲和加勒比地区 2015 年的经济增长也只有 1.3%，预测 2016 年只能维持在 2.3%的水平。石油和商品价格下跌也导致撒哈拉以南非洲增长预测下调，包括尼日利亚和南非经济前景显著减弱。

事实一再证明，要素驱动阶段的“政府”与“市场”的组合模式急需区域政府在职能上的突破，必须加快市场经济步伐，尤其是强化区域政府的经济转型把握能力，理念创新、制度创新是这一阶段区域政府的主要竞争核心。

2. 投资驱动阶段的“政府”与“市场”组合模式

要素驱动型的经济增长模式往往会使得一个区域过分依赖于某种要素因丰富而带来的低成本优势，却没有看到这种低成本优势实质上是资源价值的白白流失，

而为了维持这种低成本生产要素的优势，区域政府又不得不投入大量补贴。政府补贴不但导致了对要素的过度消费而且还持续鼓励了对要素的过度依赖，进一步削弱了这些要素的竞争力。更进一步的，政府对要素的补贴极易扭曲公共和私营部门的投资决策，直接挤出了其他重要开支，包括急需的基础设施和社会服务支出。基础设施落后且被忽视，造成区域竞争力下降和增长潜力受到极大压抑。因此，要素驱动型的经济增长方式必然要向投资驱动型的经济增长模式转变。

投资驱动阶段的“政府”与“市场”的组合模式意味着政府区域竞争手段从过去的拼资源拼成本转变为对非经营性资源投资力度的加强和对准经营性资源投资的介入，政府的资源配置能力在这一阶段得到极大提高，一些经济增长的短板通过投资有所弥补，要素优势进一步发挥。同时，区域政府对市场有了更深入的认识，对市场资源配置的决定作用有所承认，因此，在政府与市场作用范畴和相互配搭上进行了一系列有益的尝试，形成了市场与政府的次优组合。

非洲的埃塞俄比亚、莫桑比克、塔桑尼亚等国是目前正处于从要素驱动型增长向投资驱动型增长转变的阶段。在 1995—2010 年期间这些国家都制定了合理的、着眼于中期的政策，并实施了重要的结构性改革，进而吸引了更多援助资金，使这些国家能够获得债务减免，从而放活了其自身的资源。这些收益转化为财政空间，使它们能够扩大社会支出和资本投资，特别是基础设施支出，从而使经济增长加快。比如埃塞俄比亚通过积极支持鲜花、旅游和航空旅行的投资而加快经济增长。莫桑比克在 20 世纪 90 年代吸引了大量外国投资和其他外部资本，为庞大的资本密集型项目提供了资金，用于电力和燃气的生产和传输，而电力主要用于生产铝。坦桑尼亚通过三轮宏观经济和结构性改革实现了经济的高速增长，促进了私人投资， 并实施有关政策，将出口产品范围扩大到了非传统产品领域。这些改革具备合理的顺序安排，覆盖所有部门。

权威政府型的国家，如新加坡、韩国等政府都在公共领域和准公共领域的投资上不遗余力。后市场经济型国家的典型代表美国也在 2008 年金融危机之后持续通过宽松的货币政策和积极的财政政策为经济复苏提供更大支持，特别是通过能够增加未来生产性资本的投资进行产业结构改革，提高潜在产出。在欧洲，难民潮对欧盟劳动力市场的吸收能力带来重大挑战，并考验着其政治体系。采取支持移民融入劳动力队伍的政策行动非常关键，可以缓解对社会排斥和长期财政成本

的担忧，并释放难民流入可能带来的长期经济好处。这些问题的解决都离不开政府的大力投资。

从各区域政府的改革实践中可以看出，投资驱动阶段的政府开始关注或扶助“可经营性资源”的配置、开发，开始开拓或创新“准经营性资源”的效用。制度创新、组织创新成为各区域政府的主要竞争核心。

3. 创新驱动和财富驱动阶段的“政府”与“市场”组合模式

在后市场经济模式中，美国经济的增长虽然还对投资有较大的依赖性，但由于商业前景的不明朗，自 2010 年以来投资复苏一直较为疲软。欧元区的各经济体的增长表现也很不均衡，金融分割状态较为突出。如果一味地依靠投资增长来驱动经济发展，不但不能在市场竞争中打造核心竞争力，反而会因为资本大量流入和货币升值给货币政策带来过大负担，形成对金融体系的冲击，陷入持续的经济停滞。除此之外，经济增长缓慢的环境将加剧长期工资增长停滞、结构性经济变化和福利计划受损等方面的社会压力。投资驱动虽然不能舍弃，但其潜力越来越弱，区域政府必须对这些问题有足够的预见性，并能够通过一系列的创新实现超前引领。

试想一下 3D 打印技术、无人驾驶汽车和人工智能给未来带来的变化，信息技术、电子商务和共享型经济的发展对学习、工作、购物和旅行的方式的冲击。创新已经从根本上影响了整个世界的未来。但创新高度依赖于区域政策，少许的政府支持就能大大促进创新和增长。比如，公共政策能将私人研发成本减少 40%，那么私营部门研发将出现相同程度的增加，且长期来看能带来 5%的 GDP 增长。这种创新驱动和财富驱动型的“政府”与“市场”的组合模式能够将区域政府的管理重点转向理念创新、制度创新、组织创新、技术创新等一系列综合创新竞争过程中。

研究与开发是创新的主要推动力。而研发有赖于经济激励和公共政策。国际货币基金组织研究显示[①]，少量的公共支持就可以引发收益的。比如，鉴于国内溢出效应，将 GDP 的 0.4%用作对研发的财政支持，可使长期 GDP 上升 5%。对以中国、韩国、新加坡等国为首的新兴市场而言，追赶型增长至关重要，而采取外国技术是增长的关键因素。从长期看，全球研发应上升 50%，全球 GDP 可增长

---

① Vitor Gaspar 和 Ruud De Mooij：通过财政政策促进创新，2016.3.31，http://blog-imfdirect.imf.org/.

约 8%。如果考虑国际因素，该财政支持的成本将上升至 GDP 的 0.5%，而且这种收益将按比例增长更多，能使 GDP 增加 8%。所以区域政府创新非常重要。公私部门可以开展合作，相辅相成，共同促进创新和增长。

另外，要设计与实施具有激励性的区域创新制度。比如少数国家引入了所谓的专利盒制度，降低专利收入的公司税负担，起到直接激励研发的作用。

区域政府创新还应该特别关注企业家群体，许多突破性创新是小型创业型企业的实验结果，因此创新在很大程度上取决于创业型企业的建立、成长和退出过程是否高效。政府的一系列创新过程意味着突破重重障碍，比如许可证和牌照、就业市场监管、金融约束和税收障碍。 政府可提供大量支持，抵消应税损失，简化税收规则，降低企业的合规负担。

创新与财富驱动阶段的市场与政府的组合模式是提高长期生活水平和实现长期繁荣的主要推动力，是双强经济模式的标志，也是最优的一种组合模式。

从世界各国经济发展的客观实际看，只存在"强政府"与"强式有效市场"的组合、弱式有为政府与弱式有效市场的组合，唯一未能观察到的是弱式有为政府与强式有效市场的组合。因此，现代市场经济不可能弱化任何一方，问题的关键是市场和政府的正确定位。市场经济首先需要借助政府的权威力量界定和保护产权，建立并维护公平竞争的市场秩序，扩展市场体系，履行市场合约，反对垄断和其他不正当竞争行为。没有这些条件，市场不可能正常运转。从这个意义上可以说，有效的市场从一开始就离不开政府。在此基础上，从提供各种公共服务、缩小收入和发展差距、保护生态环境，到宏观调控和中长期发展规划，政府职能可以列出相当长的清单。不论这个清单的内容如何变化，其立足点都应是维护和促进市场更好地发挥作用。如果偏离这个方向，政府这只手伸得过长，越位、错位很多，试图替代市场的作用，甚至搞大一统的集中计划体制，会使市场受到严重伤害。

四、有为政府与有效市场内涵与标准

没有充分的和成熟的市场经济的发展，就难以有成熟的现代市场经济理论。当今世界市场经济的成熟与发展，孕育了多种市场经济模式，无论是英美的有调

节的市场经济、法国的有计划的市场经济、德国的社会市场经济、北欧的福利主义模式，还是中国的社会主义市场经济体制，都是对市场和政府的有效组合的不断尝试和探索。

当前的理论研究和实践探索，越来越多的政府间的竞争行为、政府对市场和企业的规划和超前调整、政府行为对简单宏观调控的突破、政府目标对 GDP 稳定增长的超越，都有别于传统经济学中对市场竞争主体的界定和政府职责的定位，“什么是有为政府”“有效市场的标准应如何确定”等这些问题亟须明确。

(一)“有效市场”内涵与标准

1. 市场是资源配置的决定性力量

亚当·斯密的《国富论》一经发表，便对西方经济理念产生了深远的影响，经济主体功利性的追求与“看不见的手”产生了一种强大的创富力量，推动了经济发展与社会的变迁，最后演变成了一种新的经济生态。价格机制作为一种资源配置的手段，表现出了对效率提升、经济结构优化与经济形态演变的强大动力。

经济发展的实质就是提高稀缺资源的配置效率，以尽可能少的资源投入获得尽可能大的效益。亚当·斯密之后的经济学家，无论西方经济学还是马克思主义政治经济学，都无一例外地承认市场经济在资源配置效率上无与伦比的强大功能，世界各国的经济实践也用国家发展的速度和实力证实了市场是最有效率的配置资源形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济，这一点已经在理论界和各国实践中达成共识。

2. 有效市场的内涵和标准

市场有效包含以下三方面内涵：①市场基本功能的健全(包括市场要素体系和市场组织体系)；②市场基本秩序的健全(包括市场法制体系和市场监管体系)；③市场环境基础的健全(包括社会信用体系和市场基础设施)。市场有效是对现代市场体系六大功能整体发挥作用的表现，是对生产竞争、市场公平、营商有序三者合一的反映。

“有效市场”标准有三方面：①市场充分竞争；②法制监管有序；③社会信用健全。

3. “强式有效市场”的表现

1) 经济效率的提升：交易利得与价格机制的有效性

在经济学中，资源配置最优配置是用帕累托最优来描述的，即满足帕累托最优状态就是最具有经济效率的。一般来说，达到帕累托效率时，会同时满足以下三个条件：①交换的最优条件；②生产的最优条件；③交换和生产配比的最优条件。尽管帕累托最优只是一个理论上的概念，但这个概念却隐含着一个重要的前提，即未受外干预的市场机制是实现帕累托的条件，只有存在有效的价格调节，这种效率才有可能实现。

下面将从两个方面说明一下价格机制如何实现资源的有效生产与配置。

(1) 利用劳动分工提高了资源的生产效率。

市场交易改变了传统的经济结构，也出现了纯粹的不以自我消费为目标的生产活动。随着市场范围的扩大，为生产中的劳动分工提供了可行性，而这种分工又促进了效率改善与成本的下降，进而推动了市场的边界。可以这样讲：劳动分工与价格机制在互相推动的作用下共同发展，进而不断提升工作效率与市场范围。亚当·斯密在《国富论》中指出分工的益处主要包括：①劳动分工可以使工人重复完成单项操作，从而提高劳动熟练程度，提高劳动效率。即工人通过干中学与专业化劳动而提升效率，这一点在学习曲线比较陡峭的行业中表现得尤为明显。②劳动分工可以减少由于变换工作而损失的时间。③劳动分工可以使劳动简化，使劳动者的注意力集中在一种特定的对象上，有利于创造新工具和改进设备。亚当·斯密还以生产钢针为例说明并论证了劳动分工对于生产效率提升的贡献，这显然是一次生产关系的最重大的一次变革。

(2) 通过价格机制实现资源配置效率。

价格机制为市场交易建立了媒介与桥梁，使交易成为资源配置的最重要的手段。劳动分工提升了生产效率，把生产性的可能性边界不断向外延展，但在实现资源最优配置方面，却无能为力。不同的产品在不同的需求方的主观评价是明显不同的，只有将产品配置给最需要的主体才是有效率的资源配置，而市场交易恰好可以用自己评价较低的产品去换自己短缺的商品，带来双方效用的巨大改善，是价格机制最适合发挥作用的领域。随着交易范围的扩大，自由市场在全球范围内涌现，买卖双方都可以在自由选择中获利。大卫·李嘉图基于自由交换对资源

配置的改善作用提出了国际贸易的比较优势理论。强调国际贸易的基础是生产技术的相对差别(而非绝对差别)，以及由此产生的相对成本的差别，贸易可以使成本差别的双方都获得利益。每个国家都应根据“两利相权取其重，两弊相权取其轻”的原则，集中生产并出口其具有“比较优势”的产品，进口其具有“比较劣势”的产品。比较优势贸易理论在更普遍的基础上解释了贸易产生的基础和贸易利得，大大发展了绝对优势贸易理论。

2) 经济结构的优化：自发秩序与市场行为的意义

经济效率的提升不仅可以通过价格机制实现，也可以通过国家集权的计划机制实现。但是，无论理论论证还是经济实践都验证了价格机制相对于计划机制而言存在两个方面的优越性。

(1) 供给与需求作为最优的信息传递机制。

主流经济学假定每一位经济主体是功利与理性的，这种功利与理性会根据市场价格机制自动与自发调节供给与需求，实现资源最优化的配置，即为“自发秩序”。由于市场范围十分广大，市场内的供求信息十分庞杂，没有任何一个国家机构可以准确地掌握这些细小的并随时变化与调整的信息。因此，以市场为核心的劳动分工及资源配置体系必然优于以国家的计划为基础的劳动分工及资源配置体系。

(2) 知识分布与自由决策的民主秩序。

著名的经济学家哈耶克指出，相对于国家集权的计划经济，自由的市场经济会有更有效率与秩序。在论证这个“自发秩序”过程中，哈耶克引入了私人知识(local knowledge)这个概念。这种知识主要是由个人拥有的并只能被个人所把握，最有代表的例子便是个人的偏好选择，只有自己才能真正掌控，外人无法准确得知。这种“偏好知识”是分散的、变化的，是没有任何一个国家计划机构可以完全了解的。而市场通过赋予了每位参与主体的自主选择权，每一位主体通过自发的选择，促进了整个经济的自发调整。哈耶克认为，社会秩序的产生不是来自个人和群体的理性设计，也不可能来自某种超验的力量，而更可能是一种适应性的、自我演化的结果。自发秩序原理为个人的自由和有限的政府提供了系统的正当性依据。既然个人在自发的秩序中享有天然的自由，政府就不能动用自身的强制权力来剥夺这些自由，就不能用人为设计的强制性秩序去取代天然发生的自由秩序，就不能用命令性的计划经济去取代自由的市场经济。政府的行动的范围和方式，

政府的规模就应受到严格的法律限制，政府的权力就应该加以分立并相互制衡。因此，保守主义的自我秩序的原理也是个人自由与有限政府的原理[1]。

3) 经济形态的进化：理性选择与市场机制的“优胜劣汰”

主流经济学建立在行为主体理性选择的行为假定基础上，尽管遭到了许多学者的质疑与批判，但这种假定一直未发生改变。许多经济学者为理性假定辩护的理由便是市场经济有一种强大的净化功能，通过竞争把缺乏理性的行为主体淘汰出市场，进而改善市场的生态环境。这种自我改良的进化形式，恰恰是国家集权的计划经济体制缺乏的。

(1) 市场的试错过程。

供需双方在市场交易过程中，通过价格竞争淘汰不合格的参与方，奖励那些符合市场规律的理性选择的主体。理性与最大化的选择尽管受到了来自经济学界(如西蒙)及心理学界(如卡尼曼)等学者的批评，认为人们既没有最大化选择的能力，又没有最大化选择的条件。但是，即使最大化地放宽了人类理性的前提，只要市场机制良好的发挥作用，最终的决策仍旧会是理性的。这便是通过微观层面的试错，进而通过优胜劣汰来将“正确”的行为保留下来。试错行为也不是没有成本的行为，对于已经明确的经济规律与已经成功的商业经验而言，后发展企业与国家也可以选择利用干预的手段来改善决策。

(2) 习俗与规范的作用。

市场交易过程中，即使参与的主体都是理性的主体，但是在交易互动的过程中却会产生理性的博弈困境，即囚徒困境。囚徒困境描述了参与市场的双方因为都追求个人的最大化选择，却造成了集体的福利的下降。但是，在相同主体间发生多次交易时，“针锋相对”策略可以演化出了一种自我“治愈”的机制。一旦针锋相对的策略取得了市场主导地位，良好的参与双方默示的行为规范与习俗出现了，进而改善了整个市场的交易效率。

(3) 声誉的作用。

尽管市场合作行为是通过连续不断地同一个人进行重复博弈产生的。在非重复的囚徒困境中，博弈中的参与人还可以通过一些信息筛选的手段来甄别谁是有“声誉”的交易方。因为一个参与方一旦在市场中发生了欺诈行为后，市场中的没有被骗的主体就降低了对欺诈主体的“信誉”评级，减少与之发生交易的可能，

① [英]哈耶克. 自由秩序原理[M]. 邓正来，译. 北京：生活·读书·新知三联书店，1997.

进而将这种低声誉主体淘汰出市场。所以，市场声誉是在“针锋相对”习俗基础上，对反复诚实行为进行奖励与欺诈行为进行惩罚的淘汰机制。

当然，更改了博弈双方的条件，在成熟市场经济习俗与规范未建立之前，在很少重复交易的市场中，投机主义行为仍旧时有发生。但这并不影响市场总体作为一种“进化”的力量，推动经济持续发展。

(二)“有为政府”的内涵与标准

1. “有为政府”的内涵

政府有为包括三方面内涵：①能对“非经营性资源”有效配置并配套政策，促使社会和谐稳定，提升和优化经济发展环境；②能对“可经营性资源”有效配置并配套政策，使市场公开公平公正，有效提高社会整体生产效率；③能对“准经营性资源”有效配置并参与竞争，推动城市建设和经济社会全面可持续发展。政府有为，是对三类资源功能作用系统的有为，是对资源配置、政策配套、目标实现三者合一的有为。

2. “有为政府”的标准

标准一：“强政府”尊重市场规律，遵循市场规则

首先，“强政府”尊重市场规律。“强政府”运用价格、税收、利率、汇率、法制等手段，开展制度、组织、管理和技术创新，有效配置资源，引导投资、消费和出口。“强政府”和“强式有效市场”之间不是替代关系。“强政府”和“强式有效市场”的强并非是在一处进行功能和地位的争夺，而是二者发挥作用的范围、层次和功能均有所不同。“强政府”和“强市场”更多是体现在各自擅长的三种不同类型的区域资源配置中发挥优势、保持强势、互相协调。

其次，“强政府”遵循市场规则。其借助市场经济的基础、机制和规则来“超前引领”经济。用有形之手去填补无形之手运行过程中存在的缺陷和空白，纠正市场失灵。这侧重体现在区域政府对“可经营性资源”的调控与扶持，促使其提高生产效率；对“非经营性资源”的完善与提升，促成为优化发展环境；对“准经营性资源”的开拓与创新，以协调区域可持续发展。

标准二："强政府"维护经济秩序，稳定经济发展

"强政府"对现代市场经济的六大要素体系起着重要的维护作用。市场的有效运转需要政府通过"非经营性资源"的配置实行法制和监管，市场信用等环境体系和市场基础设施的完善都涉及政府"非经营性资源"的有效配置。只有政府把市场无法做和做不好的事情都做好，才能保证"强市场"作用的正常发挥。所以"强政府"必然是一个维护经济秩序，稳定经济发展的政府。

标准三："强政府"有效配置资源，参与市场竞争

区域政府作为中观经济学的研究主体，其间展开的有效竞争可以有效纠正政府行为，减少政府失灵。区域政府要做强做大自己，同样是靠区域资源的配置效率竞争来实现的，区域政府之间的竞争可以有效避免垄断、官僚、效率低下、浪费严重等多种政府干预经济主义的弊病。为了竞争取胜，区域政府必须通过"超前引领"的方式，对政府各项行为及其效果进行分析、研判和监督，防止政府失误，减少政府失灵，尽可能降低经济的纠错成本，从而提升区域竞争力。

3. "有为政府"的条件

现实中，成为有为政府至少需要具备三个条件。

1) 与时俱进

这里主要强调，政府有为亟须"跑赢"新科技。面对科技发展日新月异，其衍生出来的新业态、新产业、新资源、新工具，将对原有的政府管理系列产生冲击。新科技带来生产生活的新需求和高效率，同时也带来政府治理应接不暇的新问题，包括大数据的应用，使政府决策不能再拍脑袋行事。因此，政府要在经济增长、城市建设、社会民生三大职能中或在"非经营性资源""可经营性资源""准经营性资源"的三类资源配置中有所作为，其理念、政策、措施应与时俱进。

2) 全方位竞争

即有为政府需要超前引领，运用理念创新、制度创新、组织创新和技术创新等，在社会民生事业(完善优化公共产品配置，有效提升经济发展环境)、在经济增长过程(引领、扶持、监管、调节市场主体，有效提升生产效率)以及城市建设发展中(遵循市场规则，参与项目建设)，全要素、全过程、全方位、系统性参与竞争。它以商品生产企业竞争为基础，但不仅仅局限于传统概念上商品生产的竞

争，而是涵盖了实现一国经济社会全面可持续发展的目标规划、政策措施、方法路径和最终成果的全过程。

3) 政务公开

政务公开包括决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开和重点事项(领域)信息公开等。政务公开透明，有利于吸纳和发挥社会各方的知情权、参与权、表达权和监督权，优化提升经济增长，城市建设，社会民生等重要领域资源的配置效果。透明、法治、创新、服务型和廉洁型的有为政府，将有利于激发和带动市场活力和社会创造力，造福于各国，造福于人类。

4. 有为政府的职能定位

1) 资源配置职能

(1) 非经营性资源配置。非经营性资源具有两个特征：非竞争性与非排他性。如国防、外交、立法、司法和政府的公安、公共教育、环境保护、基础设施、公共知识的创造与传播、知识产权保护、工商行政管理等都是属于非经营性资源，这些资源不会因这一时期增加或减少了一些人口享受而变化。另外，非经营性资源的非排他性保证了其不能在任何情况下被独占专用，要想将其他人排斥在非经营性资源的使用之外，也会因非经营性资源配置的高成本而变得不可能。例如环境保护中，清除了空气、噪声等污染，为人们带来了享受新鲜空气和安静环境，如果要排斥这一区域的某人享受新鲜空气和安静的环境是不可能的，在技术上讲具有非排他性。非经营性资源的非竞争性导致市场需求的不足，非排他性导致市场收益无法独享，所以市场对于非经营性资源的配置没有动力。非经营性资源的配置必然要由政府来完成，而如果政府在非经营性资源配置上存在不足，不能担当“有为政府”这一资源配置职能的话，就会直接导致社会公益品供给不足并可能产生过多的公害品，比如公共污染等问题。

(2) 准经营性资源配置。准经营性资源配置是市场资源配置和政府资源配置的交叉领域，“有为政府”对准经营性资源也必然在尊重市场规律的前提下积极发挥作用。政府与市场在准经营性资源配置上的界限通常以“交易成本”来确定。市场交易可以促进资源的有效配置，但是由于信息不对称和资源专用性常常使市场配置付出成本，这种阻碍市场交易效率的成本被称为“交易成本”，这

一概念由新制度经济学的创始人科斯在 1937 年提出[1]。对于土地、道路、矿产与能源等关系国计民生的准经营性资源，一旦被一个行为主体所掌控，其就可以利用社会大众对于这类资源的依赖而敲竹杠，破坏了价格的配置效率。而且，无论企业还是参与市场的个人，都受理性的支配，都以效率与结果作为其根本目标，不能从根本上解决专属性带来的敲竹杠问题。所以，国家在准经营性资源的配置中大有可为。

2) 项目投资职能

在完全竞争的市场中，资源通过价格作用发生转移与调配，不需要任何外部的干预也可以实现资源的最优化配置，企业完全可以依据价格信号进行高效投资。但是，下面几类因素降低了市场投资的效率：①垄断的因素；②群体无理性的因素；③信息不对称的因素；④公共品的因素。所以，政府投资就显得非常必要。

(1) 政府对高风险行业的投资。比如高新技术科研项目通常是集技术密集型、资本密集型和风险密集型为一体的创新行为，类似一个复杂的社会系统工程，企业和个人无力承担，需要依靠政府投资并对高新技术产业化的发展进行全新的管理和协调方式。世界各国政府都把优先扶持和发展高新技术产业作为重要的政府行为，对高新技术科研项目的投资已经基本制度化和法制化，如：政府制定各种鼓励政策和制度投资技术研究和开发，促进高新技术人才的流动和技术的交流，为高新技术产业提供稳定的销售市场，减少社会风险等。实践表明，政府对高风险行业的投资对于建立和推动高新技术产业的迅速成长有明显的促进作用。

(2) 政府对教育、国防等公共品的直接投资。教育和国防等产品既对区域发展起到至关重要的基础作用，又存在着私人投资的非获益性。鉴于市场机制对解决公共产品问题的失灵，区域政府必须对公共品进行直接投资，包括政府承办的各种公立教育机构、图书馆等公共学习设施，也包括义务教育制度、免费培训活动、知识普及和宣传等活动的提供。国防涉及安全问题，且技术、资金投入量级大，因此国防建设也是政府直接投资的主要领域。

(3) 政府对构建市场生态环境的直接投资。比如，政府对于信息不对称应当承担管理的责任。政府作为权威的第三方对市场信息进行审核、发布以及严格监

① [美]科斯，诺思，威廉姆森．制度，契约与组织——从新制度经济学角度的透视[M]．刘刚等，译．北京：经济科学出版社，2003．

督，处罚市场中利用信息的投机行为，都可以降低市场的群体无理性，提高市场的运行效率。

(4) 政府在社会风险保障上的直接投资。政府不但要承担高新技术产业的风险项目投资，对于社会中的不确定性与风险也需要进行相应保障，因为不确定性的概率无从估计，对于社会造成的伤害难以预期，企业也不会为此对社会提供保障，市场中的保险手段因为缺少风险概率的测算也不愿承担。此时，政府对社会中的不确定性进行保险，就显得尤为必要了，例如，对地震、水灾等自然灾害的救助。政府可以直接创办保险公司与风险投资公司，也可以考虑由政府和企业联合完成，以降低社会风险。

(5) 政府投资与乘数效应。政府通过扩大支出，包括公共消费和公共投资，可以改善有效需求不足的状况，从而减少失业，促进经济的稳定和增长。政府支出具有一种大于原始支出数额的连锁效应，一笔政府支出可以取得几倍于原始支出额的收入水平。这种现象被称之为“乘数效应”。投资乘数指出当总投资量增加时，所得之增量将 K 倍于投资增量，带来整个社会财富的增长。

3) 市场调控职能

(1) 税收制度供给。税收是政府财政收入的主要来源，但税收制度的制定不仅决定了政府收入的多少，更决定了市场效率的高低。供给学派认为整个社会成本运行过高是经济发生危机的主要原因，改善供给便需要减少参与市场主体的企业与个人的成本，即通过降费与降税的方式来促进经济成长。所以税收制度的制定是区域之间展开竞争的重要方面，也是政府职能发挥的关键点之一。

(2) 产权制度体系建设。从市场经济的角度看，界定和保护产权是政府的首要职责，也是保障市场机制有效运作的基本前提。产权制度就是通过政府权威来划分、确定、保护和行使产权的一系列规则。科斯(1960)强调政府需要对产权的模糊性与争议负责，需要利用权威来清晰界定产权，产权界定好了，那么市场通过内部交易就可以达到最有效率的结果[①]。同样，政府对于公共产权的维护与设计也有不可推卸的责任。对于公共产权而言，政府属于广大群体的代理人，投票与民主程序是其权力的运行基础。因此，公共决策的信息披露与问责制的建设也是政府制度建设的重要组成部分。

① [美]科斯，阿尔钦，诺思．财产权利与制度变迁—产权学派与新制度学派译文集[M]．上海：上海三联书店，1994．

(3) 货币与国家信用体系的建设。替代贵金属成为新的交易媒介是国家最重要的信用之一。利用国家的权威对于货币的信用进行背书，保证了货币在市场交易中的可靠性，极大地降低了因为不信任而产生的交易成本，提高了交易效率。国家信用还可以用于公共资金的筹集，以保证基础设施的顺利建设。中国的国家信用形成主要有：发行国家公债、发行国库券、专项债券和银行透支或借款。国家以债务人身份取得或以债权人身份提供的信用。国家信用是一种特殊资源，政府享有支配此种资源的特权，负责任的好政府不会滥用国家信用资源，政府利用国家信用负债获得的资金应该主要用于加快公共基础设施的建设，以及为保障经济社会顺利发展并促进社会公平的重要事项，以向社会公众提供更多的公共物品服务，并实现社会的和谐与安宁。国家信用一般由国家的法律予以保障。

4) 国际贸易的保护和拓展职能

国家间自由贸易的理论基础来自于李嘉图的比较优势理论，认为国际贸易分工的基础不限于绝对成本差异，也可以来自于相对的优势。但是比较优势来自于对等的国际贸易，不同发展阶段的国家间的贸易并不完全平等。对于不对等的世界贸易格局，一些相对落后的国家为了建立完善自己的工业体系并不断提升其产业竞争力，提出了相关的经济干预理论。

(1) 幼稚工业保护。幼稚工业保护是基于领先国家与后发展国家间的不平等的贸易而应运而生的理论建议。第一次工业革命时期，英国等先进工业国倡导自由贸易，直接导致一些后发展国家的民族工业受到冲击。自由贸易反映的是先发国的利益；而后发展的国家如果按部就班跟着走，只能沦为英国的伐木场或者牧羊场，成为被掠夺的对象。所以后发国向先发国推进过程中，应像美、法那样采取保护主义政策，保护本国工业，国家强大之后再转而推行自由贸易。

(2) 战略性贸易。战略贸易理论是保罗·克鲁格曼等提出来的[①]，认为在规模收益递增的情况下，要提高产业或企业在国际市场上的竞争能力，必须首先扩大生产规模，取得规模效益。而要扩大生产规模，仅靠企业自身的积累一般非常困难，对于经济落后的国家来说更是如此。对此，最有效的办法就是政府应选择发展前途好且外部效应大的产业加以保护和扶持，政府补贴和扶持变得十分必要，使其迅速扩大生产规模、降低生产成本、凸现贸易优势、提高竞争能力。

(3) 扶持高技术梯度产业。演化理论学者提出了后发展国家的一些产业升级

① 保罗·克鲁格曼等. 工业国家间贸易新理论[J]. 美国经济学评论，1984.

的建议。其观点的核心内容主要有：①高质量的活动是以学习为核心的，不论是生产现场的改善、产品设计，还是技术研发方面的改善，都是促进了知识的积累，提升了工业活动的质量。②学习是一个由简单到复杂的过程：发展中国家的企业一般都是经由 OEM(外包制造)至 ODM(原产地设计)再到 OBM(原产地品牌)这样一个学习与升级过程。③打破路径依赖，政府需要对企业的高质量的学习与技术升级进行扶持；④学习活动在不同的产业有不同的分布，一些产业不需要大量的学习与升级活动，如服装生产；而另一些产业这些活动成为竞争的必需，如精密仪器制造、汽车制造等。因此，政府对于特定的高质量分布密集活动产业的扶持就很有必要。

(4) 利用后发优势。后发优势理论主要包括以下四个方面：①后发展国家可以通过对先进技术的模仿和借用，一开始就可以处在一个较高的起点，少走很多弯路。②后发展国家可以跨越性地引进先进国家的技术、设备和资金，节约科研费用和时间，快速培养本国人才，在一个较高的起点上推进工业化进程；资金的引进也可解决后发展国家工业化中资本严重短缺的问题。③后发国家可以学习和借鉴先进国家的成功经验，吸取其失败的教训，从而有可能缩短初级工业化时间，较快进入较高的工业化阶段。④相对落后也会形成社会发展与成长的动力。综上所述，在对等贸易时，市场不需要政府的参与；但是对于不对等经济水平国家间的贸易，领先国家政府有动机去强化先发优势，而后发展国家政府则有动机去利用后发优势实现跨越成长。

五、成熟市场经济的“双强机制”理论

成熟市场经济“双强机制”是指“强市场”和“强政府”并存。“强市场”意味着市场在资源配置上的主导地位不能动摇，一切决策和行动的依据首先是符合市场规律，按照市场法则对区域资源进行优化配置，任何主体都不能凌驾于市场之上做出违反市场规律的事，有效市场是“强市场”的鲜明特征。而“强政府”则是强调在遵循市场规律的基础上做有为政府，也就是说要积极发挥区域政府在“三类型”资源配置和与之相连的制度创新、组织创新、管理创新和技术创新上的引领作用，在开拓准经营性资源、提供公共产品、弥补市场不足以及国际经济事务中做足功课，促进市场机制的正常运行和区域经济的科学可持续发展。因此“双

强机制”可以概括为有效市场和有为政府的有机结合。

(一)“华盛顿共识”与“中等收入陷阱”

20 世纪 80 年代末，世界经济衰退，世界各国现实经济增长率萎缩，经济增长动力不足、需求不振、人口增长率下降、经济全球化波折、金融市场动荡、国际贸易和投资持续低迷等状况，1990 年由美国国际经济研究所出面，由位于华盛顿三大机构——国际货币基金组织、世界银行和美国政府参与的“华盛顿共识”(Washington Consensus)提出十条政策措施：①加强财政纪律，压缩财政赤字，降低通货膨胀率，稳定宏观经济形势；②把政府开支的重点转向经济效益高的领域和有利于改善收入分配的领域(如文教卫生和基础设施)；③开展税制改革，降低边际税率，扩大税基；④实施利率市场化；⑤采用一种具有竞争力的汇率制度；⑥实施贸易自由化，开放市场；⑦放松对外资的限制；⑧对国有企业实施私有化；⑨放松政府的管制；⑩保护私人财产权。其政策核心点是“主张政府的角色最小化，快速私有化和自由化”。在理论上，其主张实行完全的自由市场经济模式，最大限度减少政府的作用；只要市场能够自由配置资源，就能够实现经济增长。在政策上涵盖：①市场和内外贸易的快速自由化；②国有企业的快速私有化；③减少财政赤字，严格限制贷款和货币发行以实现宏观经济稳定化。“华盛顿共识”，旨在为陷入债务危机的拉美国家提供经济改革方案和对策，并为东欧国家转轨提供政治经济理论依据。应该说，“华盛顿共识”十项政策措施对刺激各国经济发展在一定阶段有一定合理内涵，但其既忽视了各国完善市场体系六大方面建设的重要性，更忽视了各国政府对三大类经济资源作用的重要性，从而形成“弱式有为政府”与“弱式有效市场”的结合模式，政府对经济基本没能发挥出调控作用，市场发育也并不健全，法制欠缺，秩序混乱，市场竞争机制也常被隔断，这种模式、这种政策措施、这种理论主张，是肯定没有持久生命力的，其结果也必然会以困境作终结。

2006 年世界银行提出“中等收入陷阱”(Middle Income Trap)概念，专指那些中等收入经济体在跻身高收入国家的进程中，即新兴市场国家突破人均国内生产总值 1000 美元的“贫困陷阱”后，很快会奔向 1000 美元至 3000 美元的“起飞阶段”；但到人均国内生产总值 3000 美元附近，快速发展中积聚的矛盾集中爆发，自身体制与机制的更新进入临界，矛盾难以克服，陷入经济增长的回落或停滞期，

陷入“中等收入陷阱”阶段。一方面资源成本、原材料成本、劳动力成本、资金成本、管理成本等居高不下，另一方面又缺乏核心尖端技术，难以创新，产业处于链条中低端，缺乏竞争力，从而由经济增长的回落或停滞，引发就业困难、社会公共服务短缺、金融体系脆弱、贫富分化、腐败多发、信仰缺失、社会动荡，等等。这些国家长期在中等收入阶段徘徊，迟迟不能进入高收入国家行列。此时，遵循“华盛顿共识”推进经济改革的拉美国家也成为陷入“中等收入陷阱”的典型代表。阿根廷在 1964 年就人均国内生产总值超过 1000 美元，在 20 世纪 90 年代末上升到了 8000 多美元，但 2002 年又下降到了 2000 多美元，而后 2014 年又回升到了 12873 美元。墨西哥 1973 年人均 GDP 已达到 1000 美元，2014 年人均 GDP 为 10718 美元，41 年后还处于中等偏上国家。拉美地区许多类似的国家，虽然经过二三十年的努力，几经反复，但一直没能跨过 15000 美元的发达国家门槛。

以阿根廷为典型的拉美国家发展停滞“病灶”剖析：①现实经济增长率起伏大。阿根廷在 1963 年至 2008 年的 45 年间，有 16 年人均 GDP 负增长，在这 45 年中，其人均 GDP 年均增长率仅为 1.4%，1963 年，阿根廷人均 GDP 为 842 美元，已达到当时的中高收入国家水平，但到 45 年后的 2008 年，其人均 GDP 仅增长到 8236 美元，仍为中高收入国家水平。②科技引擎能力弱。从研发费用支出占 GDP 比重来看，2003 年阿根廷为 0.41%，在世界各国排名 40 位以后；从研发人才来看，2006 年阿根廷每千人中的研发人员只有 1.1 人；从劳动力素质看，2007 年阿根廷劳动力中具有大学以上教育程度的比重为 29.5%，优势不明显。③贫富分化严重，社会矛盾突出。从基尼系数上看，阿根廷在 20 世纪八十年代中期基尼系数就为 0.45 左右，到 1990 年代末接近为 0.50，2007 年达到 0.51。从最高 10%收入阶层和最低 10%收入阶层的收入比开看，阿根廷为 40.9%，分配不公问题不仅体现在财产性收入中，而且也体现在工资档次上。再加上城市基础设施和公共服务滞后，治安恶化，社会矛盾突出。④政府管理不得法。阿根廷宏观经济长期不稳定，汇率大起大落，通货膨胀居高不下，财政逆差司空见惯，供给侧问题成堆，宏观管理法律手段、经济手段软弱，造就了“头痛医头”“脚痛医脚”经济失调、社会失衡的普遍现象。

可以说，“华盛顿共识”是一种失败战略，其“休克疗法”是一种政策失败：①各国有效市场是市场充分竞争、法制监管有序、社会信用健全的市场。“华盛顿共识”只侧重各国市场基本功能即市场要素体系和市场组织体系的竞争与提升，

却忽略了各国市场基本秩序即市场法制体系和市场监管体系的健全，以及市场环境基础包括社会信用体系和市场基础设施的发展与完善，因此，“华盛顿共识”中的市场经济是自由市场经济而非系统功能健全的现代市场经济。②各国有为政府是遵守市场规则、维护市场秩序、参与市场竞争的政府。“华盛顿共识”只承认各国政府对“非经营性资源”即社会公共产品的保障与提供，而完全忽视了各国政府对“可经营性资源”即对产业资源企业竞争除了有“调节、监督、管理”政策的一面外，还有“规划、引导、扶持”政策的一面，更不了解各国政府对“准经营性资源”即对城市资源配置除了有推动建设的同时，也存在参与竞争的角色。只有对三类资源配置实现政策配套、取得实效的政府，才是成熟市场经济中的有为政府。因此“华盛顿共识”中的“放松政府管制”实质上是“无政府主义”，它与现代市场经济呈现出的有为政府与有效市场有机结合的理论相比，表现得极为贫乏。③各国现实经济增长率要接近或等同潜在经济增长率，除了要完善现代市场体系外，当前重中之重的是要加强政府能力建设、制度安排与制度建设以及发展模式转换。这在“华盛顿共识”中是空白的。各国政府能力建设既包括遵循市场经济规则，又包括驾驭市场经济发展，参与市场经济竞争。各国制度环境建设既包括健全市场立法、执法、司法和市场法制教育等系列，又包括按照市场经济要求，构建监管主体、监督内容、监管方式，实施对机构、业务、市场、政策法规执行等的监管，还包括完善对政府组织改革、发展自我实施的社会规范和制度规范等。各国发展模式转换则实质地应当从亚当·斯密：市场(看不见的手)+侧重供给(商品、价格、供给调节)；凯恩斯：政府干预+侧重需求(投资、消费、出口三驾马车拉动)；转换到现代市场经济中的：政府引领(干预)+侧重供给(供给侧结构性新引擎)的发展模式上来，即转换到“有为政府”+“有效市场”的发展模式上来。政府超前引领应作用于市场经济活动的全方位和全过程。

(二) 政府与市场之间不是此消彼长而是共生互补的关系

政府支出占 GDP 的比重可以作为政府在经济活动中发挥作用的重要指标，根据“瓦格纳法则”，这一指标会随着人均收入水平的提高而提高。以由发达国家组成的经济合作与发展组织(OECD)国家为例，政府支出占 GDP 比重的均值，19 世纪后期为 10.7%，1920 年为 18.7%，1937 年为 22.8%，到 1980 年上升到 43.1%，此后基本稳定在这个水平上。其中的北欧国家瑞典、挪威、丹麦等，这一比重高

达 50%左右。尽管政府的介入程度上升，但在全球范围，这些国家的市场发展程度和竞争力是最强的。尤其值得关注的是北欧国家，在政府支出比重高达 GDP 一半的情况下，其经济高度开放，劳动力市场的活跃程度高于许多其他 OECD 国家。数百万人口的小国，涌现出了诸如诺基亚、沃尔沃、宜家、乐高等全球领先的跨国公司，多年来在全球竞争力排序中名列前茅。在亚洲，令人瞩目的是新加坡。由于强制性推行公积金等制度安排，新加坡政府支出占 GDP 的 比重不算高，但政府通过财政政策和政府出资的政联企业，对经济增长格局和产业升级施加了强有力的影响。新加坡经济经历了长时间的快速增长，并跻身于全球最有竞争力的国家之列。

反观数量更多的发展中国家，政府财政支出占 GDP 的比重一般在 20%左右。在非洲撒哈拉沙漠以南部分国家，这一比重更低。在这些国家，政府往往难以维持基本的公共秩序，无法形成全国性市场。

如果仅仅以强弱判断政府与市场的关系，我们更多地看到的是“强政府”与“强市场”的组合、“弱式有为政府”与“弱式有效市场”的组合，唯一未能观察到的是“弱式有为政府”与“强市场”的组合。这就要求我们由表及里地探索政府与市场之间的复杂关系[①]。

第一，现代市场经济不可能没有政府，但政府定位必须准确。没有政府作用的市场经济一定不符合现代市场经济理念，但有政府的经济也不意味着就是现代市场经济，关键看政府发挥什么样的作用，以及如何发挥作用。第二，有效市场从一开始就离不开有为政府。市场经济首先需要借助政府的权威力量界定和保护产权，建立并维护公平竞争的市场秩序，扩展市场体系，履行市场合约，反对垄断和其他不正当竞争行为。没有这些条件，市场不可能正常运转。第三，有为政府可以维护和促进市场更好地发挥作用。政府可以提供各种公共服务、缩小收入和发展差距、保护生态环境，可以做宏观调控和中长期发展规划，这些政府职能都可以有效弥补市场不足，实现效率与公平的和谐发展。第四，有为政府不是简单的强势，而是强而有道。政府这只手如果伸得过长，甚至试图替代市场的作用、搞大一统的集中计划体制，就是政府的越位和错位，表面看起来政府很强，但市场必定受到严重伤害，是不可能强的。最后，现代市场经济一定是有为政府加有

① 刘世锦. “新常态”下如何处理好政府与市场的关系[J]. 求是，2014(18).

效市场的“双强模式”。一个强的、好的市场经济的背后，一定有一个强的、好的政府。

(三) 资源配置活动中“强政府”和“强市场”的界定分析

政府与市场的关系即相矛盾又相互补：有时政府的权力过大会破坏市场的公平与效率，如国家集权的计划经济；有时市场的力量被放任没有约束时会出现公共品供给不足，短期利益的追求会造成群体非理性以及地下灰色经济的泛滥。那么政府在何种程度的干预才是一种理想的经济运行状态？

1. 政府资源配置与价格手段资源配置

政府主要针对“非经营性资源”和“准经营性资源”进行配置。对“非经营性资源”可以通过代理公共意志的方式，以行政命令对非经营性资源进行组织与调配。而对“准经营性资源”，政府应主要采用公私合作关系(PPP)模式进行资源配置，确定政府、营利性企业和非营利性组织的相互合作关系的形式，发挥各方资源配置优势，实现各方利益共赢。

市场主要针对“可经营性资源”进行配置，以价格手段为主，通过不同价格释放的信号传递来对各种资源的价值进行评价，引导市场中的主体对其合理配置：当价格高时，供给增加，需求减少；当价格低时，供给减少，需求增加，最终价格维持在供需平衡的基础上，资源的配置便得以实现。由于“准经营性资源”不像“可经营性资源”那样具有明确的排他性和竞争性，所以对“准经营性资源”的配置，虽然也可以根据市场价格信号决定是否参与，但通常市场配置动力不足，需要政府政策加以鼓励和引导。

有为政府和有效市场的界定关键和难点主要在“准经营性资源”上，或者说“准经营性资源”配置是“强政府”和“强市场”的组合领域。

2. 价格机制发挥强作用的条件

1) 竞争性与需求

经济物品一般被描述成为“有比无好”的物品，这种物品一般会具有竞争性的特征。竞争表现为需求方愿意为拥有这些经济物品而支付货币。同时，由于人们对经济物品有着“边际效用递减”的消费倾向，所以，需求曲线向右下方倾斜，

保证了人们在购买数量增加时会不断减弱再购买的动机。但是，还有一些经济物品并不具备竞争性的特征，例如缺乏知识产权保护的数字产品，公共的绿地与海滩，一些科学研究的成果。上述资源与物品具有“有比无好”的特征，但需求方却并不愿意为此支付货币。原因主要包括该类资源与物品不需要竞争；资源与物品不应该竞争，因为这类资源与物品一旦被需求方以竞争手段获得就会破坏整个经济活动的公平与正义；需求方不愿意竞争，比如基础设施等，因为需要大规模与长时期投入的都很难通过市场力量来得以解决。

2) 排他性与供给

企业向市场供给其产品的前提是收益大于或者至少是等于自己投入成本。由于随着价格水平的上升，企业在成本不变的情况下会有更多的收益，所以产品的供给曲线是向右上方倾斜的。但是，非购买供给方产品的人如果也可以无成本或者很低成本获取其花了大量成本提供的产品与服务的话，那么一个直接结果是供给方无法获得任何收益来补偿其成本。一般而言，非排他性也包含几个原因：第一，在技术上无法排除其他未支付的人员使用；第二，即使可以排除未支付购买的人员使用，但由于排除成本过高而导致得不偿失；第三，与竞争性的原因相似，一些资源或物品也不应该排除其他人的使用，因为一旦被部分人员占有，就会造成不公平的状况，比如公共设施等。

3. 基于资源配置的“双强机制”理论分析框架

根据资源的非竞争性与非排他性可以将资源分成四种属性类别(图 5.7)。这四种属性分别为：Ⅰ向限，具有排他性与竞争性的资源与物品，这一类具有明晰的产权，市场对此类资源进行配置发挥着绝对性的作用。政府除了应对国外领先企业对本国后发企业的竞争或者保护本国的农业生产，一般不发挥资源的配置作用。所以对于这种类型的资源，“强式有效市场”与“弱式有为政府”是一种有效率的选择。

Ⅱ向限，具有排他性与非竞争性的资源与物品，这一类物品有明晰的产权，但却由于非竞争而导致了市场在配置该类产品时存在着很大的约束。这类产品最有代表性的便是互联网上的数字产品，如操作系统、应用软件、数字音乐、电子书籍等。由于需求方几乎可以零成本的获取，所以愿意支付货币去购买这些产品存在着很大的困难。可以看出，单独的价格机制是很难有效解决这一类型的资源

配置的，而政府在几个方面可以帮助市场来提高配置的效率：首先，政府需要加大对于知识产权的保护力度，对于盗版与侵权的行为进行严惩；其次，政府可以利用自己的媒体与权威渠道对于保护知识产权的观念进行引导与灌输；最后，政府还可以直接对一些知识性的产品进行购买，以使参与知识创新人员的收入得到保障。

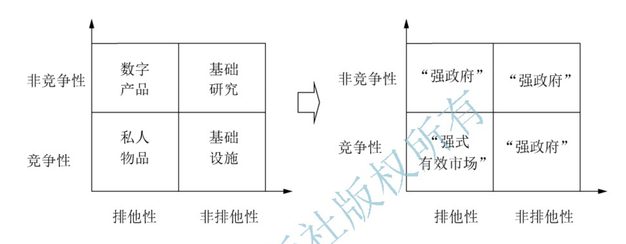


图 5.7　资源的分类与政府与市场的作用

Ⅲ向限，具有竞争性与非排他性的资源与物品，这一类资源与物品是社会大众所需要并愿意支付购买的，但由于其产权无法(或者不应该)清晰界定，所以市场对其配置仍旧出现难题。这一类的资源与物品主要以基础设施为主要代表，如公路、公园、高铁、公共交通等。由于市场在这部分资源的配置方面的低效率，政府需要直接参与到这些资源的配置与供给上来，但是这些资源并不由政府组织创造，只是由政府来最终采购，其中组织与配置的过程都是在政府的监督下通过市场来完成的，如招投标，人员的招聘，设备的采购等。所以，对于这类资源，“强政府”与“强式有效市场”协同发挥作用，即弥补了市场的不足，又有效地发挥了政府的监督与协调作用。

Ⅳ向限，非竞争性与非排他性的资源或物品。满足这个条件的代表性的物品就是一个国家的基础研究成果，这些研究即无法变成私人产权来排除别人享用，又无法激发市场中的竞争之心。对此类资源或物品，必须依赖强力的政府扶持与干预才可以保证其有效地供给，而市场机制最多只能发挥一点补充作用，如利用经济手段引导一些科研人员进入这个领域。所以，在这个向限的资源与物品，“强政府”与“弱式有效市场”的配置是必然的结果。

综上所述，基于资源的不同类型，政府与市场在其中发挥不同的作用。“强

政府”与“强市场”在对一些准公共品(数字产品与基础设施)都表现出较好的效果。

(四)“潜在经济增长率”与“现实经济增长率”

潜在经济增长率是指一国经济在现代市场体系中所生产的最大产品和劳务总量的增长率，或者说一国在现代市场体系中各种资源得到最优和充分配置条件下，所能达到的最大经济增长率。

只有成熟市场经济中“双强机制”的运行才能实现“潜在经济增长率”。这里包括两方面内涵：一是市场有效——即现代市场体系中的市场基本功能(包括市场要素体系和市场组织体系)、市场基本秩序(包括市场法制体系和市场监管体系)与市场环境基础(包括社会信用体系和市场基础设施)的健全；二是政府有为——即一国政府能对“可经营性资源”“非经营性资源”和“准经营性资源”系统的有效配置、政策配套、制度安排。潜在经济增长率是在现代市场体系健全条件下一国政府对三类资源最大限度地充分利用时所能实现的增长率，是“强式有为政府”+“强式有效市场”模式组合下实现的增长率。

现实经济增长率或实际经济增长率是指一国末期国民生产总值与基期国民生产总值的比较。以末期现行价格计算末期 GNP，属名义经济增长率，以基期价格(即不变价格)计算末期 GNP，属实际经济增长率。实际经济增长率即为实际经济增长速度，它现实反映一个国家一定时期经济发展水平变化程度的动态指标。

由于世界各国市场发展程度和政府有为状况不一，或者出现“弱式有为政府”结合“弱式有效市场”的模式，比如大多数中低收入水平的国家；或者出现“半强式有为政府”与“强式有效市场”结合的模式，比如说现行的美国；或者出现“强式有为政府”与“半强式有效市场”结合的模式，比如说目前仍然面临进一步提升和完善市场竞争、市场秩序、市场信用和市场基础设施的中国；它们的实际经济增长率与“强式有为政府”和“强式有效市场”结合形成的潜在经济增长率相比，都存在一定的差距。这个差距就是各国经济增在的潜力所在；针对这个差距采取的一系列经济措施就是各国经济发展的活力所在；针对这个差距采取的系列政策配套或制度安排就是各国经济发展的创新力所在。成熟的市场经济=“强式有为政府”+“强式有效市场”，它是政府与市场结合的最高级模式，是世界各国经济增长率的理论目标，也是世界各国经济运行中实践探索的最佳模式。

在现实经济中，世界各国或者出现社会总需求小于社会总供给，或者出现社会总需求大于社会总供给的状况，我们都可以从市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施六大方面对应有为政府的有效配置非经营性资源、准经营性资源、可经营性资源的模式上找到它的根源，提出解决问题的基本路径与方向。

(五) 政府与市场的“双强运行机制”

1. 政府与初次资源配置

政府对于“可经营性资源”的配置不应施加干预。但是，对于“非经营性资源”和“准经营性资源”必须进行直接配置、干预和引导。

政府投资是一种最为直接与最为强力的干预，表现在当市场不能够或者不足够提供社会需要的产品与服务时，政府通过直接投资来改善供给。当价格无法完全对资源实行有效配置的时候，政府还需要通过替代市场的手段来对一些特定的物品进行定价及管制。

2. 政府对“可经营性资源”二次分配中的配置

除了直接参与到市场中对“非经营性资源”和“准经营性资源”发挥投资与购买作用，政府还间接地发挥着对“可经营性资源”的配置作用。政府主要通过税收杠杆、利率、汇率等手段间接发挥作用。

政府税收杠杆是运用税收形式间接调节社会经济活动的手段。国家通过利用税收给予纳税人以有利或不利条件，引导“可经营性资源”配置服从于宏观经济计划的要求。利率政策则是通过对利率水平和利率结构的调整来影响社会资金供求状况，实现货币政策的既定目标。在汇率政策上，政府为达到一定的目的，通过金融法令的颁布、政策的规定或措施的推行，把本国货币与外国货币比价确定或控制在适度的水平，从而实现对“可经营性资源” 间接配制。区域政府还可以通过对特殊贡献的奖励政策来鼓励创新与影响“可经营性资源”，不但可以极大推动区域科学技术水平及经济的发展，同时也起到良好的引领与示范效果。

3. 在资源创造中的政府与市场的“双强作用”

知识水平在行业内的不均衡性决定了政府参与的必要性。资源创造不同于资

源配置，强调新资源、新服务与新知识的产生，而不是对现有资源、服务与产品的定价。在知识水平保持不变与高度扩散的情况下，资源创造更依赖于市场组织，生产活动在利益的刺激下自发完成。所以，当知识成为行业共识时，“强市场”既可完成资源创造，不需政府参与。但是当知识水平在行业内存在着不均衡的状态时，政府便有了参与的必要。

意会型知识[①]或技术的创造必须依靠政府的扶持和保护。难以模仿与难以替代的意会型知识和技术知识是企业竞争优势的真正来源，而这种知识或技术是难以编码成为信息的，也是难以转移的(显性知识又称为信息化的知识，可完全转移)。对于知识创造者而言，市场的信息化扩散使创新迅速成为行业内共识，使创新者的收入不足以弥补损失；对于知识模仿追随者而言，只需要模仿就可以获得行业的平均利润，创新意义就消失了，而且长时期的模仿也会使认知系统退化，失去创新能力。一般的企业中，知识通过应用性的技术作用于生产过程中。资本与劳动受到市场价格的影响，但是技术，尤其是凝结着意会型知识的技术很难通过价格进行配置。所以市场只会使知识蜕化，不会促使知识升级，只有政府才能真正推动新知识的创造，实现企业和区域核心竞争力的提升。政府想要提升区域竞争实力，需要在两个方面帮助企业形成竞争优势：第一，在企业创新方面的扶持；第二，在保护专有知识方面的投入。从这方面而言，政府是逆市场而为，强势政府需要推动以知识培育与创新的战略。

高新科技等资源的创造条件来自于政府。高科技反映了知识的快速迭代(不断创新的涌现)，也反映了知识的高度复杂性与意会性。在这类产业中，研发活动处于产业活动的核心地位，大量的知识密集型的人才进行高度合作，创意与创新是企业竞争的关键。同样，高科技产业不会随着市场竞争自然产生，低科技产业企业也不会很快升级至高科技。知识与技术的升级受限于一个国家的教育基础、创新文化、人才储备与已有的技术储备，而这些因素的发展与完善全部需要依赖国家的投资与扶持。

---

① 意会型知识(tacit knowledge)，由英国著名物理化学家、思想家波兰尼(Michael Polanyi)1957年在《The Study of Man》一书中首次提出。与意会知识相对应的是显性知识(explidt knowledge)。显性知识是指那些通常意义上可以用概念、命题、公式、图形等加以陈述的知识；而意会知识则指人类知识总体中那些无法言传或不清楚的知识。

六、构建全球经济发展新引擎

1948 年，拉格纳·纳克斯把贸易比作 19 世纪的增长“引擎”，借以说明进口替代工业化战略的合理性。2012—2014 年金融危机爆发期间，全球贸易年增长不到 4%，远远低于危机前 7%左右的平均增速，于是，又有世界银行官员提出如何“重启”全球贸易引擎的问题。我们认为，世界各国经济发展从要素驱动阶段到投资驱动阶段、到创新驱动阶段的转换过程，很多国家，尤其是那些石油、天然气、矿产、农产品等自然资源丰富的经济体，运用资源要素、土地要素、劳动要素等“有形要素驱动”经济增长发挥到了极致并呈现出不可持续性，那么，在 21 世纪的“有为政府”+“有效市场”的现代市场体系中，推动与提升供给侧结构性新引擎(而非需求侧“贸易引擎”)，充分发挥企业竞争配置产业资源、政府竞争配置城市资源的作用，构建全球“有形要素”与“无形要素”相结合的投资、创新、规则“三引擎”，将对全球经济治理与发展起到重要作用。

(一) 构建全球投资新引擎

投资驱动型增长，既取决于供给侧产品和产业资源的配置与竞争状况，又取决于供给侧政府配置城市资源和推动基础设施建设的竞争表现。它能导致各国市场深化、资本增加，带来技术革新和岗位就业，具有长期可持续性。

1. 推进供给侧结构性改革

1) 推动新型工业化

推动新型工业化涉及三方面内容：①扶持和引导对传统产业的改造提升。各国通过扶持和引导企业技术改造盘活巨大存量资产，优化提升产业质量的效益，能拉动需求，推动经济增长。②扶持和培植战略性新兴产业和高技术产业发展。作为增量资产，各国应着重于扶持和培育企业核心技术和关键技术的研发创新与成果转化及产业化，培植优势产业和主导产业，构建完善的产业链和现代化服务网络。③各国借助于市场竞争，推动企业兼并收购，整合重组，提升企业核心竞争力。它是实现供给侧有效投资、新旧动力转换的重要手段之一。

2) 加快农业现代化

加快农业现代化包括五方面内容：①各国农业现代化内涵，既包括土地经营规模扩大化，又包括“农民的现代化”。应引导和培育农民摆脱愚昧和落后，成为“有文化、有技术、会经营”的新式农民。②组织方式——各国不管是大农场，还是小规模家庭经营，都应扶持农民合作组织或众多分散的农户与市场对接，实现产前、产中、产后服务一条龙，购买生产资料、开展农产品储存加工运输及销售农产品作业一条龙。③适度规模经营。④适度城镇化。⑤推进农业技术教育职业化。各国农业现代化能为工业化和城市化创造稳定的社会环境，降低社会成本，繁荣各国经济。

2. 加大基础设施投资建设

1) 推进新型城镇化

发达国家城镇人口一般占 80%以上。随着世界各国城乡一体化的进程和以城市为中心的城镇体系的形成，以人为核心的新型城镇化的规划与建设，“海绵城市”“海绵社区”地下管廊、防洪排涝设施建设，城乡一体化水、电、路、气基础设施建设，城乡基本公共服务教育、医疗、文化、体育等设施建设，以及发展休闲旅游、商贸物流、信息产业、交通运输等，将为世界各国提供新的增长潜力。

2) 推进基础设施现代化

它包括能源基础设施、交通基础设施、环保基础设施、信息基础设施和农田水利设施等建设的现代化。该投资回旋空间大、潜力足，能有效推动各国经济增长。

3. 加大科技项目投入

例如美国的 NNMI 计划(National Networks of Manufacturing Innovation)，首期投入 10 亿美元，十年内建立 45 个 IMI(Institutes for Manufacturing Innovation，制造业创新研究所)；英国 KTP 计划(Knowledge Transfer Partnership)，以及基于信息物理系统(CPS)智能制造的德国工业 4.0 战略；它们能整合人才、企业、机构创新资源，引领产业研发方向，促进产业提升发展。世界各国对大数据、云计算、物联网等投入，对纳米技术、生物技术、信息技术和人工智能(NBIC)的投入，将能开拓新的经济增长点。

4. 提升金融配套能力

它既强调金融服务实体经济，又推进金融、科技、产业三融合。世界各国投资新引擎，离不开各国金融体系的改革、创新和发展。

(二) 构建全球创新新引擎

一个区域、一个国家、一个世界，当其从寻找本区域如何提高经济增长率转而进入经济发展模式的切换；从发挥企业竞争配置产业资源过程进入国家政府竞争配置城市资源的过程；从单一市场机制发挥作用到“有为政府”与“有效市场”的结合构建世界各国经济增长的投资新引擎时；必然涉及全球经济治理体系中的公平、公正原则保护、发展中国家在全球经济秩序中利益保护、开放经济体系的维持或扩大以抵制保护主义、应对经济新领域(如网络领域)实施规范以及应对全球经济发展系列挑战的新问题。因此，面对以世界各国在竞争合作中历史地形成的来协调并治理全球经济秩序的公共机制或公共产品——思想性公共产品、物质性公共产品、组织性公共产品和制度性公共产品，我们需要予以完善与创新。

1. 推进思想性公共产品理念创新

创新包括三个方面：①市场应是“有效市场”。现代市场体系是由六个方面组成的完整系统。一些国家过分强调市场要素与市场组织的竞争而忽视法制监管体系的建设和市场信用体系等环境基础设施的健全，都将产生市场“三公”原则的偏离。②政府应是“有为政府”。各国政府不仅应对“可经营性资源”——产业资源配置实施规划、引导、扶持、调节、监督和管理；而且应对“非经营性资源”——社会公共产品提供实施基本托底、公平公正、有效提升；还应对“准经营性资源”——城市资源配置进行调节，参与竞争。③世界各国追求成熟的市场经济模式应是“有为政府”+“有效市场”，在市场经济大系统中，企业竞争配置产业资源，政府竞争配置城市资源。国家政府在全球经济增长中应发挥出重要作用。

2. 推进物质性公共产品技术创新

当前科技发展最典型的是用信息化融合工业化、城镇化、农业现代化及基

础设施现代化，用中文来说就是“互联网+”。所以，当我们一个国家、一个城市向民众、向社会提供的公共交通、城管、教育、医疗、文化、商务、政务以及环保、能源和治安配置融合了智能化的时候，“有形要素”与“无形要素”结合而成的智能城市的安全、高效、便捷和绿色、和谐将不仅造福民众，还将推动各个城市或各个国家加快工业化转轨，城市化转型和国际化提升，它能促进新兴国家崛起。

3. 推进组织性公共产品管理创新

一个世界如一个国家或一座城市。传统的城市建设和组织框架如摊大饼，即使城市道路有了一环、二环、三环、四环甚至五环，还会交通堵塞、空气污染、红绿灯失效、效率低下。现代城市发展要求组团式的布局，其与网络发展要求重塑空间秩序、全球供应链发展容易“抹掉国界”一样，城市组团式架构能有效解决传统摊大饼城市管理带来的系列问题。世界经济秩序的组织管理如城市架构一样需要从摊大饼模式向组团式布局改革创新发展，但它需要相应的新规则和必要的“基础设施”投资，才能布局合理，实现世界均衡、协调可持续发展。

4. 推进制度性公共产品规则创新

一国建设有概念规划、城乡规划和土地规划“三位一体系”，其形成的战略规划、布局定位、实施标准、政策评估、法制保障等产生了既系列严谨又层次细分的实施作用；全球经济治理有联合国宪章、联合国贸发会议、经合组织和世贸组织等规章机制，围绕着“让全球化带来更多机遇”和“让经济增长成果普惠共享”，我们需要完善和创新经济增长理念和制度性相关规则，促进各国财政、货币和结构性改革政策相互配合，经济、劳动、就业和社会政策保持一致，需求管理和供给侧改革并重，短期政策与中长期政策结合，经济社会发展与环境保护共进，和全球经济治理格局共商共建共享及全球经济的可持续增长。

(三) 构建全球规则新引擎

构建创新(Innovative)、活力(Invigorated)、联动(Interconnected)、包容(Inclusive)的“四 I”世界经济，需要完善全球经济治理体系。与各国“非经营性资源”相对应的是国际公共产品供给体系；与各国“可经营性资源”相对应的是国际产业资

源配置体系；与各国“准经营性资源”相对应的是世界城市资源配置体系；它们各自遵循客观存在的规则运行。

1. 国际安全秩序规则——和平、稳定

这点已被世界各国一致认识，作为国际公共产品供给体系的基本准则，应构建和平稳定的发展环境，加强国际安全合作，捍卫联合国宪章宗旨和原则，维护国际关系基本准则，营造和平稳定、公正合理的国际安全秩序。

2. 国际经济竞争规则——公平、效率

它是世界各国产业资源配置体系中企业竞争的基本准则。比如G20(中国杭州2016)确定的“促进贸易和投资开放”指导原则，包括减少关税和非关税贸易壁垒；减少对外国直接投资的壁垒和限制；实施贸易便利化措施以降低边境成本；适当减少贸易和投资的边境后限制，促进更广泛的跨境协调；通过多边和双边协议最小化对第三方的歧视性措施，减少贸易和投资壁垒。确定的“促进竞争并改善商业环境”指导原则，包括强化竞争法律及落实；减少开办企业和扩大经营的行政及法律障碍；促进公平的市场竞争；实施高效的破产程序；减少妨碍竞争的限制性规定，减少额外的监管合规负担，并对监管政策进行有效监督；加强法治，提高司法效率，打击腐败，等等。无不体现出各国企业竞争中所必须实施的公平与效率规则。

3. 国际共同治理规则——合作、共赢

它是世界各国城市资源配置体系中政府间竞争所需要遵循的基本准则。城市资源存在着“有形要素”和“无形要素”两方面，其中，新型城镇化，智能城市开发，以能源、交通、环保、信息、水利等为主体的基础设施现代化的投资，将是世界各国经济增长的新引擎，它能带来资本扩大、就业增加、技术革新、市场深化、经济可持续增长和社会受益、环境改善、国力提升……由于各国城市化进程、政策举措和制度安排不一，其投资驱动增长与竞争结果不一。但作为各国之间政府的竞争，应该是合作竞争，应该是可持续发展的竞争，应该是共同提升全球经济治理体系的竞争和共同创新经济增长方式的竞争。其基本原则应是合作共赢。构建以合作共赢为核心的创新型、开放型、联动型和包容型世界经济体系，

将能持续创新增长方式，提升全球经济治理体系，造福于各国，造福于世界。

七、区域政府竞争理论总括

图 5.8 对区域政府竞争理论进行了总括。依据图形的理论分布，从核心到外围，层层扩展，可以将本书区域政府竞争理论要点概括如下。

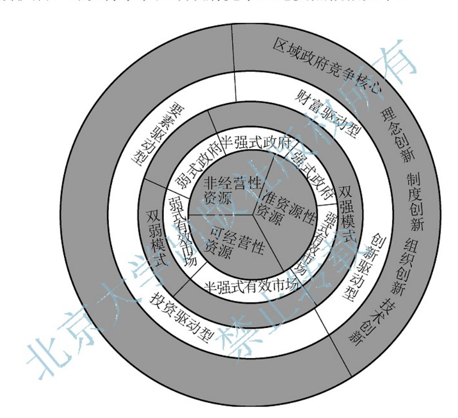


图 5.8　区域政府竞争理论总括图

(1) 政府三大职能的发挥，实践中表现为对区域资源的一种配置、一种管理、一种政策。与社会民生相对应的是社会公益资源，其在市场经济中被称为“非经营性资源”，区域政府对此类资源的配置原则是“社会保障、基本托底；公平公正、有效提升”。与经济发展相对应的是产业资源，其在市场经济中被称为“可经营性资源”，区域政府对此类资源的配置原则是“规划、引导；扶持、调节；监督、管理”。与城市建设相对应的是城市资源，其在市场经济中被称为“准经营性资源”，包括用于保证区域经济社会活动正常进行的公共服务系统和为区域生产、民众生活提供公共服务的软硬件基础设施。“准经营性资源”的开发与管理，既可由政府

来实施——此时它是公益性的，是“非经营性资源”；也可由市场来推动——此时它是商品性的 ，是“可经营性资源”。由政府或市场来开发管理，取决于各区域的财政收支、市场需求和社会民众可接受程度等因素。

(2) 围绕三种不同类型资源的界定和配置能力，市场和政府可以各自分为弱式、半强式和强式三种类型。弱式有效市场是指只具备“市场要素体系”和“市场组织体系”的市场；半强式有效市场是指具备市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管这四大要素的市场；强式有效市场是指同时具备市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施这六大要素的市场。弱式有为政府是指政府只关注“非经营性资源”的配置及相关政策配套的政府，而对“可经营性资源”的配置和配套政策问题认识不清，向无举措，对“准经营性资源”的配套参与界定不清，举措不明；半强式有为政府是指政府只关注“非经营性资源”和“可经营性资源”的配置及相关政策配套，在履行公共职责、社会保障等基本职能外，对市场运行状态也予以关注，或者在市场运行失灵时，运用有效需求或有效供给的相关政策措施进行宏观调控、调整和干预，防止经济陷入过度低迷带来经济运行中的重大损失与破坏，或者开始着手经济战略发展，对产业布局规划、引导，对生产经营扶持、调节，对市场竞争“三公”监管，调控物件上涨，控制失业率，以力图促进国家总供给与总需求动态平衡，但其对“准经营性资源”仍认识模糊，界定不清，政策不明，措施不力，效果不佳；强式有为政府不仅关注“非经营性资源”和“可经营性资源”的配置与政策配套，而且参与和推动“准经营性资源”的配置和政策配套。“强式有为政府”能够发挥政府的经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则和市场机制，运用投资、消费、出口，价格、税收，利率、汇率，政策，法规等手段，开展制度、组织、技术、理念创新，有效配置非经营性资源，提升经济发展环境，有效配置可经营性资源，提升经济发展活力与协调性，有效配置准经营性资源，形成领先优势，促进国家全面科学可持续发展。

(3)“强式有为政府”和“强势有效市场”组合而成的双强模式是现代市场经济的代表模式，是市场经济发展的最高级阶段。现代市场经济一定是“有效市场”和“有为政府”的高效组合和运转。政府有为意味着政府能对“非经营性资源”有效配置并配套政策，促使社会和谐稳定，提升和优化经济发展环境；能对“可经营性资源”有效配置并配套政策，促使市场公开公平公正，有效提高社会整体

生产效率；能对“准经营性资源”有效配置并参与竞争，推动城市建设和经济社会全面可持续发展。市场有效意味着市场基本功能的健全、市场基本秩序的健全、市场环境基础的健全，是对生产竞争、市场公平、营商有序三者合一的反映。“有效市场”标准有三——市场充分竞争；法制监管有序；社会信用健全。

(4) 根据市场与政府对“准经营性资源”的配置能力，整个经济发展过程可以分为“要素驱动型”“投资驱动型”“创新驱动型”和“财富驱动型”四个阶段。当市场和政府的资源配置能力仅停留在“可经营性资源”和“非经营性资源”的层面上时，经济发展基本处于“要素驱动”和“投资驱动”等阶段，直到“准经营性资源”配置成为区域竞争焦点，“创新驱动”和“财富驱动”阶段就成为推动区域经济发展的主流。

(5) 区域政府竞争是在区域政府间展开的，必须遵循市场经济规律，在区域资源配置、经济发展、城市建设、社会民生等方面的项目、政策、事务上进行竞争。主要包括项目竞争、产业链配套竞争、人才和科技竞争、财政和金融竞争、基础设施竞争、环境体系竞争、政策体系竞争、管理效率竞争等八个方面。实质内涵是在区域资源配置中，对“可经营性资源”采取什么政策以增强企业活力、对“非经营性资源”采取什么政策以创造良好环境、对“准经营性资源”采取什么方式参与、遵循什么规则、配套什么政策，以实现区域可持续增长的问题。区域政府竞争的实质体现在对资源优化配置的竞争上。竞争需要创新。创新就是竞争力；持续的创新就是持续的竞争力，区域创新是区域政府竞争的核心。从创新层次上，区域政府需要理念创新、制度创新、组织管理创新和技术创新。政府超前引领成为区域竞争与发展关键。

(6) 应构建全球经济发展新引擎。“有为政府”+“有效市场”的现代市场体系，要求推动与提升供给侧结构性新引擎，并充分发挥企业竞争配置产业资源、政府竞争配置城市资源的作用，构建全球“有形要素”与“无形要素”相结合的全球投资新引擎、全球创新新引擎和全球规则新引擎。这些新引擎的构建将对全球经济治理与发展起到重要作用。全球投资新引擎包括推进供给侧结构性改革、加大基础设施投资建设、提升金融配套能力等；全球创新新引擎包括思想性公共产品理念创新、物质性公共产品技术创新、组织性公共产品管理创新、制度性公共产品规则创新；全球规则新引擎包括和平稳定的国际安全秩序规则、公平效率的国际经济竞争规则、合作共赢的国际共同治理规则。

总之，政府和市场的关系，堪称经济学上的“哥德巴赫猜想”。而有为政府和有效市场的有机结合所造就的经济增长、城市建设、社会民生方面的巨大成效，已被海内外成功案例所证实：①珠三角腾飞成“中国梦”缩影。正如俄罗斯记者佩佩•埃斯科巴尔报到，1979 年的深圳，只是香港北面一个贫瘠的渔村。20 世纪 90 年代初，珠江三角洲才刚成为中国最大的劳动密集型制造业中心。如今，以广州、深圳、佛山、东莞为轴心的珠三角，在加速向价值链高端产业发展，打造一流的国家制造业创新中心和国家科技产业创新中心的同时，正在城市化策略中构建一流的国际大都市簇群。珠三角对创新的着迷和对城市化的推动，正催生和引领中国走向一个新的社会经济模式。珠三角用短短的 20 年时间完成了西方花费 200 年做到的事情。而改写珠三角经济发展、城市建设、社会民生事业格局的推手——正是市场+政府——一个创新型市场经济思路的价值重构。珠三角不断探索政府市场协同之道，不断取得经济增长、城市建设、社会民生事业的新突破。②社会全面进步的“新加坡共识”。1960 年，香港、新加坡的人均 GDP 分别为 405 美元、428 美元，到 1980 年，分别为 5692 美元、4859 美元，而到 2013 年，分别为 38074 美元、54776 美元，新加坡是香港的 1.44 倍。在这期间，新加坡成功实现了 5 次经济转型——20 世纪 60 年代劳动密集型产业、70 年代经济密集型产业、80 年代资本密集型产业、90 年代科技密集型产业、21 世纪知识密集型产业，其背后推手主要都是政府。政府与市场的结合，经济发展政策与社会发展政策的结合，有效地解决了效率与公平、发展与稳定的统一，促进了经济增长、城市提升和社会全面进步。取得世人称道的“新加坡共识”的是有为政府+有效市场，正引领着新加坡的全面可持续发展。

名词概念一览表

1．**政府“超前引领”：**让市场做市场该做的事，让政府做市场做不了和做不好的事。二者都不能空位、虚位。政府的超前引领作用，就是要充分发挥政府的经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则和市场力量，通过引导投资、消费、出口的作用，运用价格、税收、利率、汇率、法律等手段和引领制度创新、管理创新、技术创新等方式，有效配置资源，形成领先优势，促进科学可持续发展。

2．**区域政府“双重角色”：**指区域政府同时具有“准国家”和“准企业”两个角色。区域政府代理国家对本区域经济加以宏观管理和调控；同时，区域政府又代理本区域的非政府主体，与其他区域展开竞争，以实现本区域经济利益最大化。

3．**市场竞争的“双重主体”体系：**市场经济体系中存在着“微观企业”和“区域政府”这两个双重竞争主体。不但自然人和企业法人可以成为市场主体，区域政府也可以成为参与竞争的市场主体。企业与区域政府在不同的层面上进行各自的竞争。

4．**市场经济“双强机制”：**现代市场经济体的“强式有效市场”+“强政府”的经济体系——即以“强式有效市场”来有效配置资源，以“强政府”来营造和保护好市场环境。

5．**劳动生产率(Labor productivity)：**是指劳动者在一定时期内创造的劳动成果与其相适应的劳动消耗量的比值。劳动生产率水平可以用同一劳动在单位时间内生产某种产品的数量来表示，单位时间内生产的产品数量越多，劳动生产率就越高；也可以用生产单位产品所耗费的劳动时间来表示，生产单位产品所需要的劳动时间越少，劳动生产率就越高。

6．**全要素生产率(Total Factor Productivity，TFP)：**是总产量与全部要素投入量之比。全要素生产率的增长率常常被视为科技进步的指标。全要素生产率的来源包括技术进步、组织创新、专业化和生产创新等。

7．**ERP 系统：**是(Enterprise Resource Planning，企业资源计划)的简称，是指建立在信息技术基础上，以系统化的管理思想，为企业决策层及员工提供决策运行手段的管理平台。

8．**DRP 系统：**是(Distract Resources Planning，政府资源配置系统)的简称，是一种以超前引领思想为指导的政府区域资源配置决策系统，由陈云贤博士首次提出。

9．**OEM(Original Equipment Manufacture)：**也称为定点生产，俗称代工(生产)，基本含义为品牌生产者不直接生产产品，而是利用自己掌握的关键的核心技术负责设计和开发新产品，控制销售渠道，具体的加工任务通过合同订购的方式委托同类产品的其他厂家生产。之后将所订产品低价买断，并直接贴上自己的品牌商标。这种委托他人生产的合作方式简称 OEM，承接加工任务的制造商被称为 OEM 厂商，其生产的产品被称为 OEM 产品。属于加工贸易中的“代工生产”方式，在国际贸易中是以商品为载体的劳务出口。

10．**ODM(Original Design Manufacture)：**原始设计制造商，是指某制造商设计出某产品后，在某些情况下可能会被另外一些企业看中，要求配上后者的品牌名称来进行生产，或者稍微修改一下设计来生产。承接设计制造业务的制造商被称为 ODM 厂商，其生产出来的产品就是 ODM 产品。

11．**直接资源：**是指区域政府可以直接调配的资源，如专属性的国有资源、财政收入、政府公职人员、政策资源等。区域政府对这些资源拥有绝对的使用权限，可以按照政府意志进行直接的配置。

12．**间接资源：**泛指那些区域政府不能直接调配，但可以通过政策引导或调控的资源。比如属于私有产权范围内的资本、劳动力、土地、企业家才能等。这些资源的直接支配权在资源的实际所有者手中，但区域政府往往可以通过财政政策、收入政策、货币政策等手段调配这些私人资源的流向和使用效率，间接影响这些资源的配置效率。

13．**有形资源：**指物质资源和财务资源。物质资源包括企业的土地、厂房、生产设备、原材料等，是企业的实物资源。财务资源是企业可以用来投资或生产的资金，包括应收账款、有价证券等。

14．**无形资源：**指专利、技巧、知识、关系、文化、声誉及能力等资源，代表了企业为创造一定的经济价值而必须付出的投入。

15．**可经营性资源：**与经济发展相对应的资源，以各区域产业资源为主。由于经济地理和自然条件不同，决定其区域以三个产业中的某一产业为主导方向。当然在现实区域经济发展进程中，也不乏在发展第一产业或第二产业的过程中，伴随着强盛的物流业、会展业、金融业、旅游业、中介服务业和商贸零售业等第三产业的案例。

16．**非经营性资源：**与社会民生相对应的资源，以各区域社会公益、公共产品为主。其包括经济(保障)、文化、科技；历史、地理、环境；形象、精神、理念；应急、安全、救助；以及区域其他社会需求。西方经济学对应此类资源机构主要为社会企业。

17．**准经营性资源：**与城市建设相对应的资源，以各区域城市资源为主。其主要为用于保证国家或区域社会经济活动正常进行的公共服务系统，和为社会生产、居民生活提供公共服务的软硬件基础设施，包括交通、邮电、供电供水、园林绿化、环境保护、教育、科技、文化、卫生、体育事业等城市公用工程设施和公共生活服务设施等。

18．**帕累托最优：**是指资源配置的一种理想状态，假定固有的一群人和可分配的资源，从一种分配状态到另一种状态的变化中，在没有使任何人境况变坏的前提下，使得至少一个人变得更好。 当不使任何人利益受损，却可以让某人收益增加的改进叫帕累托改进。当改进到这样一种状态，即不存在帕累托改进可能的状态，称为帕累托最优状态。帕累托最优包含三个方面：生产的帕累托，交换的帕累托，生产和交换同时的帕累托，三方面对应实现条件是边际产品转换率必须相等，边际替代率必须相等，产品边际替代率与边际产品转换率相等。

19．**外部经济(External Economy)：**也称外在经济，是指由于消费或者其他人和厂商的产出所引起一个人或厂商无法索取的收益。是指当整个产业的产量(因企业数量的增加)扩大时(企业外部的因素)，该产业各个企业的平均生产成本下降，因而有时也称为外部规模经济(External Economy of Scale)。

20．**外部性问题(Externality)：**是某个经济主体对另一个经济主体产生一种外部影响，而这种外部影响又不能通过市场价格进行买卖。

21．**交易成本(Transaction Costs)：**指达成一笔交易所要花费的成本，也指买卖过程中所花费的全部时间和货币成本。包括传播信息、广告与市场有关的运输以及谈判、协商、签约、合约执行的监督等活动所花费的成本。这个概念最先由新制度经济学在传统生产成本之外引入经济分析中。

22．**弱式有效市场：**是指只具备“市场要素体系”和“市场组织体系”的市场，对于资源类型的划分还不够明确，市场应该负责那类资源配置还处于一种自发的探索阶段。美国 1776 年建国至 1890 年之间的市场发展状况属于此例。

23．**半强式有效市场：**是指具备市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管这四大要素的市场。在资源类型划分上，“可经营性资源”和“非经营性资源”的划分已经基本明确，但“准经营性资源”该如何界定以及如何提高配置效率仍然不够清晰。美国 1890 年至 1990 年期间的市场发展状况属此类型。

24．**强式有效市场：**是指同时具备市场要素体系、市场组织体系、市场法制体系、市场监管体系、市场环境体系和市场基础设施这六大要素的市场。这个阶段的“准经营性资源”概念已经清晰并且在该类资源配置上已经形成市场与政府的和谐分工，配置效率达到新的高度。这个时期意味着市场经济发展已进入现代市场体系阶段。美国二十世纪九十年代开始的市场发展和成长状况，正在沿着这一趋势前进。

25．**弱式有为政府：**只关注“非经营性资源”的配置及相关政策配套的政府称之为“弱式有为政府”。因其只认为推行了基本的社会保障就完成政府职责，而对“可经营性资源”的配置和配套政策问题认识不清，向无举措；对“准经营性资源”的配套参与界定不清，举措不明。

26．**半强式有为政府：**只关注“非经营性资源”和“可经营性资源”的配置及相关政策配套的政府称之为“半强式有为政府”。这类政府在履行公共职责、社会保障等基本职能外，对市场运行状态也予以关注，或者在市场运行失灵时，运用有效需求或有效供给的相关政策措施进行宏观调控、调整和干预，防止经济陷入过度低迷带来经济运行中的重大损失与破坏；或者开始着手经济战略发展，对产业布局规划、引导，对生产经营扶持、调节，对市场竞争“三公”监管，调控物件上涨，控制失业率，以力图促进国家总供给与总需求动态平衡。但其对“准经营性资源”仍认识模糊，界定不清，政策不明，措施不力，效果不佳。

27．**强式有为政府：**不仅关注“非经营性资源”和“可经营性资源”的配置与政策配套、而且参与和推动“准经营性资源”的配置和政策配套的政府则可称之为“强式有为政府”。“强式有为政府”能够发挥政府的经济导向、调节、预警作用，依靠市场规则和市场机制，运用投资、消费、出口，价格、税收，利率、汇率，政策，法规等手段，开展制度、组织、技术、理念创新，有效配置非经营

性资源，提升经济发展环境，有效配置可经营性资源，提升经济发展活力与协调性，有效配置准经营性资源，形成领先优势，促进国家全面科学可持续发展。它是各国参与世界大市场体系竞争的制胜路径。强式有为政府也可以理解为“超前引领”的政府。

28．**古典主义市场经济模式：**是“强式有效市场”和“弱式有为政府”的组合。坚持市场效率最大化、政府作用外生性的设定，基本上排斥政府在经济领域中的作用。这一模式的理论假定在现实中的不可行性已经达成共识，在现实的经济世界中也确实没有有力的经验支持，所以属于纯粹古典市场经济模式的国家目前还没有出现。

29．**放任模式：**属于半强式有效市场和弱式有为政府的组合模式，价格决定和所反映的市场信息量虽然不十分全面，但企业内部信息透明程度还是可以的，对于古典市场经济假设中的“完全信息”有一定程度地接近，市场在资源配置中的作用范围依然是比较大的。而政府这一方面则坚持尽可能少地干预经济事务，依靠市场力量进行调节。

30．**双弱模式：**是弱式有效市场和弱式有为政府的双弱组合，也就是市场和政府都难于对资源实施有效配置，该区域经济也一定是处于很脆弱很混乱的状态。这种极端的双弱模式也只存在于理论假定中，现实中这样的例证很少。但一些低收入国家的状况比较接近这种双弱模式。

31．**半成熟经济模式：**市场与政府都发展到半强式状态的经济模式，双方力量处于势均力敌的状态，但无论市场还是政府，在资源配置功能上都在成长中，市场的潜力还在进一步挖掘和释放，政府的定位也在进一步摸索中。

32．**后市场经济调控模式：**是强式有效市场和半强式有为政府的组合。代表着市场已经发展到极为成熟的阶段，成为资源配置的决定性力量，并带来高效的市场效益。政府在非经营性资源配置和准经营性资源配置上也发挥着重要作用，只是碍于某些制度或理念限制，对可经营性资源的配置和准经营性资源的配置或者界定模糊，或者采取比较放任的态度，整体经济发展缺少规划性、系统性和前瞻性。

33．**权威政府经济模式：**是强式有为政府和半强式有效市场的组合，核心是“政府主导”，即政府以较高的“政府强度”及政府能力，实现有利于推动经济增长和缓解随之而产生的各种社会、政治、经济压力。权威政府经济模式能够以较

高的“政府质量”有效地确保了各种制度安排的顺利实施，从而有力地推动了经济增长和工业化进程。

34．**双强经济模式：**是“强式有效市场”和“强式有为政府”的组合，是市场与政府组合的最高级模式，也称“最佳模式”。“强式有效市场”可以有效配置资源，“强式有为政府”可以营造和保护好市场环境，创新发展新理念，培育发展新动力，开拓发展新空间，创造发展新优势；“强政府”不是为了代替“强式有效市场”，“强式有效市场”同样需要“强政府”作保障。有了这样的“双强机制”，才能有效纠正市场失灵，减少政府失灵。

35．**潜在经济增长率：**指一国经济在现代市场体系中所生产的最大产品和劳务总量的增长率，或者说一国在现代市场体系中各种资源得到最优和充分配置条件下，所能达到的最大经济增长率。

36．**现实经济增长率：**也称实际经济增长率，是指一国末期国民生产总值与基期国民生产总值的比较。以末期现行价格计算末期GNP，属名义经济增长率，以基期价格(即不变价格)计算末期GNP，属实际经济增长率。实际经济增长率即为实际经济增长速度，它现实反映一个国家一定时期经济发展水平变化程度的动态指标。

37．**意会型知识(Tacit Knowledge)：**指人类知识总体中那些无法言传或不清楚的知识。与意会知识相对应的是显性知识(Explicit Knowledge)。显性知识是指那些通常意义上可以用概念、命题、公式、图形等加以陈述的知识。

38．**瓦格纳法则：**德国经济学家阿道夫·瓦格纳(Adolf Wagner)于19世纪提出，主要内容是：当国民收入增长时，财政支出会以更大比例增长。随着人均收入水平的提高，政府支出占GNP的比重将会提高，这就是财政支出的相对增长。

39．**全球经济发展新引擎：**存在于“有为政府”+“有效市场”的现代市场体系中的具有全球视野的“有形要素”与“无形要素”的配置，目的在于推动与提升供给侧结构性新引擎，并充分发挥企业竞争配置产业资源、政府竞争配置城市资源的作用。包括全球投资新引擎、全球创新新引擎和全球规则新引擎三个方面，这些新引擎的构建将对全球经济治理与发展起到重要作用。